

R-D-142 575



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE



5313571960

TE  
1298

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Constitucional

**TESIS DOCTORAL**

**¿DEL ESTADO INTEGRAL AL ESTADO  
FEDERAL?: UNA SOLUCIÓN POLÍTICA AL  
PROBLEMA DE ESPAÑA COMO NACIÓN**

Doctoranda

**MARÍA JOSÉ AZCÚNAGA GALÁN**

Director de Tesis

**D. JESÚS DE ARCENEGUI**

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Abril, 1.997

# INDICE

# INDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	1
 <b>CAPÍTULO PRIMERO: DE LA FORMA DEL ESTADO.....</b>	 6
<b>1.- Conceptos y definiciones.....</b>	7
<b>2.- Antecedentes: Textos históricos.....</b>	23
2.1.- El Estado Unitario: regla general.....	24
2.2.- Excepciones.....	33
A) Proyecto de Constitución federal de la República (17 de julio de 1.873).....	33
B) Del Estado Integral.....	45
1. Introducción.....	45
2. <i>"Delenda est monarchia"</i> .....	50
3. Morfología del Texto.....	53
* De la soberanía.....	64
* ¿Es el Estado Integral-Regional una forma genérica entre el Estado Unitario y el Federal.....	66
<b>3.- Definición: Artículo 2º de la Constitución.....</b>	73
3.1.- Análisis del Precepto.....	75
A) Principio de Unidad: unidad de la nación española..	76
* De la Nación española: Patria común e indivisible.....	92
B) Del Derecho a la Autonomía: reconocimiento constitucional de las Nacionalidades y Regiones.....	101

<b>CAPÍTULO SEGUNDO: ORGANIZACIÓN DEL ESTADO.....</b>	<b>122</b>
<b>1.- Antecedentes: proceso autonómico.....</b>	<b>122</b>
4.1.- Introducción.....	122
4.2.- Proceso Preautonómico.....	125
<b>2.- Conflicto de Competencias.....</b>	<b>144</b>
2.1.- Introducción.....	144
2.2.- Competencias: Artículos 148, 149 y 150 de la Constitución Española.....	151
2.3.- Análisis comparativo: Constitución de 1.931.....	172
<b>3.- Principio de Solidaridad.....</b>	<b>185</b>
<b>4.- Leyes de Desarrollo.....</b>	<b>192</b>
– Ley 12/1.983, de 14 de octubre, Reguladora del Proceso Autonómico.....	193
– Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.....	197
– Ley Orgánica 3/1.996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.....	202
<b>CAPÍTULO TERCERO: DE LOS NACIONALISMOS.....</b>	<b>206</b>
<b>1.- Introducción.....</b>	<b>206</b>
A) Del Nacionalismo vasco: <i>EuzKadi por su independencia</i> ....	221
B) Nacionalismo Catalán: <i>o la Conveniente Colaboración</i> .....	239
<b>2.- Nacionalismos en la Definición del modelo del Estado.....</b>	<b>256</b>
<b>3.- De los Estatutos de Autonomía.....</b>	<b>277</b>
<b>4.- Nacionalistas en la Gobernabilidad del Estado.....</b>	<b>291</b>
4.1.- Pérdida de las mayorías parlamentarias: poder de las minorías nacionalistas.....	292
4.2.- Pactos de Gobernabilidad.....	298
4.3.- ¿La solución como problema?.....	303



<b>CAPÍTULO CUARTO: DEL SENADO.....</b>	<b>306</b>
<b>1.- Introducción.....</b>	<b>306</b>
1.1.- Evolución de la Estructura parlamentaria: Bicameralismo-Unicameralismo.....	308
1.2.- La Ley para la Reforma Política como antecedente pre- constitucional. Pactos de Gobernabilidad.....	334
<b>2.- El Senado en el Texto Constitucional:</b>	
<b>3.- De la Representación Territorial.....</b>	<b>336</b>
<b>3.- Texto Refundido del Reglamento del Senado (3 de mayo de 1.994).....</b>	<b>349</b>
<b>4.- De la Reforma del Senado.....</b>	<b>361</b>
A) Propuesta de Reforma.....	363
B) Debate sobre el Estado de las Autonomías.....	372
 <b>CAPÍTULO QUINTO: ¿DEL ESTADO INTEGRAL AL ESTADO FEDERAL...? CONCLUSIÓN.....</b>	 <b>381</b>
<b>1.- Una concepción federal.....</b>	<b>383</b>
<b>2.- El Estado Autonómico en la Evolución Federalizante.....</b>	<b>383</b>
A) Consideraciones Jurídicas.....	388
B) Consideraciones Políticas.....	396
 <b>ANEXO I-A: Reales Decretos de Traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco</b>	
 <b>ANEXO I-B Reales Decretos de Traspaso a la Comunidad Autónoma de Cataluña</b>	
 <b>ANEXO II: Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de Modificación Parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.</b>	
 <b>ANEXO III: Documento oficial de la negociación PP-PNV</b>	

# INTRODUCCIÓN

## **INTRODUCCION**

Pretextar un análisis de la evolución de nuestra forma de Estado, en los ya casi últimos setenta años, hurtando a los *hechos diferenciales* - no artificialmente creados - su papel, se habría convertido en un ejercicio ingenuo, torpe y, muy especialmente, huero. Porque la Historia debe ser asumida en su integridad, y no en una interesada sucesión de fragmentos oportunamente reinventados, pilares de tan singular ejercicio dogmático.

A estas realidades que, desde su defendida singularidad excluyente, y al socaire favorable de los vientos, condicionaron ayer como hoy, quizá también mañana - si un gran Pacto de Estado no acierta a corregir el rumbo -, el devenir jurídico - político de un hecho nacional, controvertido pero incontestable, como es ESPAÑA, dedicamos esta Tesis Doctoral.

La sistemática elegida nos ha llevado a ocuparnos, en primer lugar, del iter seguido por nuestra forma tradicional de Estado a partir de una vertiente histórica, en la que asumir la configuración Unitaria como denominador común. Carácter que, *formalmente*, al menos, no desaparecería de las excepciones representadas por el Proyecto Federal de 1.873 junto a la Constitución republicana de 1.931. Pero será en esta última, donde por primera vez, el *pleito regional* va a alcanzar rango jurídico a través de la fórmula *Integral*.

Corresponderá después, al Texto Constitucional de 1.978, adecuar el preexistente *principio de unidad* al reconocimiento posterior de unos hechos singulares, históricos ya, de marcado trasfondo político. Sin embargo, esbozar un modelo de Estado a través de una *autonomización* sintética y generalizada en la que diluir la asimetría del problema vasco y catalán, confiando en su posterior desarrollo estatutario, no fue una decisión acertada. Sin embargo, no puede ofrecernos duda que el consenso constitucional hubiera quedado roto, al dar forma jurídica a una situación de facto como la creada veinte años después. En cualquier caso, este largo camino de indefinición que

padecemos, conduce inexorablemente a un punto sin retorno heredero de una debilidad endémica.

Y es que no podemos silenciar que la aparición de las manifestaciones nacionalistas, coincide con la debilidad manifiesta de España como entidad nacional. Representada en el exterior con la pérdida de los últimos legados de un Imperio olvidado y, en el interior, con el máximo nivel de desprestigio de sus instituciones. Nos situábamos ante, por tanto, ante una España desencantada de sus viejas y caducas estructuras. El edificio común había empezado a resquebrajarse y se hacían necesarias otras vías de salvación. Resulta difícil imaginar en este escenario la presencia de un vigoroso nacionalismo español - inexistente - capaz de actuar como aglutinante y opositor implacable de la identidad diferencial que empezaba a manifestarse en Cataluña y en el País Vasco.

Permanecer anclados en un contexto histórico, habría excluido la lectura del alcance político derivado de esta ausencia de límites en el actual contenido autonómico, obligando a mantener un sistema abierto producto de una desconcertante *negociación*, permanente e insaciable, que daña tanto la imagen de los partidos nacionalistas ante el conjunto de España como la del propio Gobierno del Estado.

El Texto Refundido del Reglamento del Senado junto a sus Comisiones de Reforma fueron pronto una esperanza marchita Y quienes deberían haber pugnado por su conversión en una auténtica *cámara de representación territorial* permanecían ajenos al debate. Ya habían descubierto un mejor cauce para su representación e influencia.

Métodos y formas se repiten una y otra vez para no lograr nunca romper el círculo. Las circunstancias políticas, tan esquivas, no han querido afrontar un planteamiento valiente y abierto de un problema abocado a emponzoñarse. Los políticos de cada tiempo juegan su juego mientras que las posiciones de las distintas colectividades tienden a radicalizarse. Es menos comprometido - también mas provechoso - escribir la letra día a día. Y, en demasiadas ocasiones llegamos a pensar que el recurrente *problema regional* es, o fue, en verdad un problema o un arma de *conveniente negociación*.

Porque la búsqueda de un modelo definitivo nos parece demasiado alejada de los órganos de decisión, asumimos, en los lejanos días en que iniciamos este Trabajo, hacernos esta pregunta, cuya sola formulación nos situaba en exigua minoría: "*¿Del Estado Integral al*

*Estado Federal ? : Una solución política al problema de España como Nación".*

Por último, antes de concluir esta Introducción, quiero agradecer su colaboración a todos aquellos que, aún sin saberlo, han hecho posible esta Tesis Doctoral. Y de modo muy especial, a quienes no han dudado en prestarme aliento cuando sólo había desánimo.

Gracias, también, al Profesor Dr. D. Jesús de Arcenegui, por su rigurosa dirección.

Madrid, Abril de 1.997.

# **CAPÍTULO PRIMERO**

## **DE LA FORMA DEL ESTADO**



## **CAPITULO PRIMERO**

### **DE LA FORMA DE ESTADO**

La evolución del **Estado Autnómico** diseñado por el Texto Constitucional vigente de 27 de diciembre de 1.978 hacia posibles fórmulas federales que hunden sus raíces en nuestro pasado constitucional más inmediato, nos conduce a abordar el iter seguido por la FORMA DE ESTADO desde una doble dimensión:

- La **histórica**. Esto es, señalar de entre los antecedentes habidos en la azarosa y dilatada historia constitucional española su denominador común, su regla general, que no es otra que la concepción *unitaria del Estado*. Junto a sus dos grandes excepciones: el PROYECTO DE CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1.873 y el ESTADO

INTEGRAL definido en la Constitución republicana de 1.931.

Entendido este último, como embrión del modelo actual por una parte, y por otra, como punto de partida de un incierto desarrollo del ESTADO español en cuanto a su futura configuración.

- La **actual**, si bien que con el contenido histórico aportado por sus casi veinte años de vigencia. Historia pues viva de donde recogeremos la definición que el Artículo Segundo del Titulo Preliminar hace de la Forma de Estado consensuada por los ponentes constitucionales, junto al esbozo que para su posterior organización se contiene en el Titulo VIII.

## **1.- Conceptos y definiciones**

Antes de adentrarnos en un recorrido por los Antecedentes del modelo de Estado previsto en nuestra Norma Suprema, en su contexto histórico, creemos necesario incluir aquí definiciones, si bien clásicas y reiteradas, de aquellos conceptos que en su día

condicionaron una configuración determinada del Estado en función de la presión ejercida sobre los mismos. Nos estamos refiriendo, como es obvio, a la dicotomía tradicional entre NACIÓN y ESTADO, al término *nacionalidades*, de efímera presencia en el Texto de 1.978, y al reconocimiento inequívoco que del titular de la SOBERANÍA se hace en el Título Preliminar.

Hasta estos últimos decenios, señala HAURIOU,<sup>1</sup> la *Nación* estaba considerada como el resultado de un proceso histórico que se desarrollaba e incluso terminaba antes del nacimiento del Estado: este aparece en último lugar para centralizar política y jurídicamente a la Nación...

Y es ante esta perspectiva de la existencia anterior de la Nación con respecto al Estado donde se plantea el problema de saber si a toda Nación puede y debe corresponderle un Estado.

---

<sup>1</sup> A. HAURIOU: "Derecho Constitucional e instituciones políticas" Pág. 117.

El supuesto contrario es el que según J. J. LINZ <sup>2</sup> se da en el caso español. Ya que en cierto sentido llegamos a ser Estado antes que Nación y no pudimos transformar ese Estado en un estado nacional por las razones que fuera, y estamos sufriendo esa ambivalencia (...), hay una clara diferencia entre una cosa fría, casi podríamos decir mecánica que es el Estado y otra que es la Nación, con todas las connotaciones románticas y emocionales que el siglo XIX daba a este término.

Hoy los nacionalistas vascos y, muy especialmente los catalanes, reservan el uso del término Nación - en su condición de herederos del romanticismo político -, para referirse a sus propias Comunidades históricas. Sin embargo, la terminología más "fría", más "mecánica", más administrativa podríamos decir, se deja para el Estado. Esto es, para España en su conjunto.

Sin lugar a dudas el recurso emocional, la apelación al sentimiento, como tendremos ocasión de ver más adelante, determina la

---

<sup>2</sup> J. J. LINZ. Obra: "Un sociólogo ante el problema: una España multinacional y la posibilidad de una democracia consociacional" Págs. 136-137.

idea de Nación, propia, interna, localista a la que los distintos partidos nacionalistas representan o creen representar.

En la España de los "Pactos de Gobernabilidad" el sentimiento de pertenencia a las Comunidades históricas trasciende las fronteras de la propia reivindicación nacionalista, influyendo al resto de las formaciones políticas, abstracción hecha de su carácter nacional en orden a su ámbito de representación territorial, así como a la sociedad diferenciada en su conjunto.

Creemos nosotros que determinados elementos como la lengua, la raza, la historia común, las tradiciones...,<sup>3</sup> forman parte del ser-sentirse vasco, del ser-sentirse catalán... con independencia de la militancia o afinidad a unas u otras representaciones políticas. De tal suerte en las Comunidades Autónomas de hecho diferencial, los partidos políticos "españolistas"- permítasenos el término, como referencia a aquéllos de ámbito nacional - se separan de los nacionalistas, además de por motivos marcadamente electorales, en cuanto al fin último. Y, de

---

<sup>3</sup> "Nacionalismos identitarios". VIDAL-CUADRAS. Curso de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Agosto 1.996

manera especial, en los tiempos a agotar para la consecución de sus fines.

Porque una Nación, siguiendo la terminología de MAX WEBER *"es una comunidad de sentimientos que se manifiesta de modo adecuado en un estado propio"*. Y esa falta de adecuación es la que induce al Presidente de la Generalitat Jordi PUJOL, a manifestar, tanto en foros españoles como internacionales. *"Somos una Nación sin Estado"*.<sup>4</sup> Porque la Nación puede ser entendida como una comunidad que arrancando de un pasado histórico y mediante la síntesis de diversos elementos importantes pero no exclusivos, lengua, costumbres..., intenta, lográndolo a veces, constituirse en Estado.

Pero convertir cada Nación en un estado, matiza HAURIU,<sup>5</sup> significa ciertamente realizar la justicia conmutativa, establecer la igualdad entre las Naciones: pero la aplicación generalizada de este principio conduce a desconocer los factores geográficos, políticos

---

<sup>4</sup> Obra: "Cataluña - España". Jordi PUJOL. Pág. 254. Conferencia titulada "Cataluña y Europa. El papel de una comunidad autónoma en la C.E.E." Pronunciada en febrero de 1.989 en Brujas.

<sup>5</sup> Siguiendo a MANCINI en la Teoría de las Nacionalidades.

y económicos que es necesario respetar si se quieren constituir estados viables. De hecho, la experiencia de más de un siglo y medio ha mostrado que el principio de las nacionalidades debe ser aplicado con prudencia”.

En el momento actual ¿de qué parte se encuentra como aliado la prudencia?. Quizá las nítidas reivindicaciones nacionalistas apelan una y otra vez a la identidad nacional ante la dificultad que soporta estatuir “estados viables”. Al mismo tiempo, el secular Estado español debe agotar, en base a esa misma dosis de prudencia, la imaginación de nuevas fórmulas posibles.

No obstante, las distintas definiciones sobre el concepto de Nación no han permanecido ajenas a la acción del tiempo, a las distintas características definidoras según el momento histórico contemplado. De ese modo, señala el Profesor JIMÉNEZ DE PARGA<sup>6</sup> para responder adecuadamente a la pregunta ¿qué es una Nación?, se hace necesario distinguir las naciones del mundo medieval y del

---

<sup>6</sup> Artículo publicado en la “Tercera” de ABC. Título “Qué es una Nación”. Fecha: 22 de abril de 1.996.

moderno, hasta la Revolución Francesa de 1.789 y de otro, las naciones surgidas a causa de la Revolución y las conquistas napoleónicas.

De tal suerte que si nos atenemos al origen de las naciones<sup>7</sup> se establece una clasificación tripartita a partir de la cual encontramos: un origen *dinástico*, al que corresponderían, por ejemplo España, Francia o Inglaterra; un origen *ideológico*, ya que a partir de la Revolución Francesa los factores religiosos, económicos y políticos harán patente su influencia. Y, por último, un origen *administrativo político*.

Pese a que hemos prescindido de la larga sucesión de definiciones de la idea de Nación, sin menoscabo de su importancia, no obstante, traemos aquí dos que, por su incidencia en el presente trabajo, abundan en los elementos diferenciadores de la comunidad nacional. Así, la propuesta por FICHTE en su "Discurso a la Nación alemana", como "*grupo humano singularizado por la etnia, el idioma y la cultura*", pilares del movimiento socio-político que sacudió la endeble paz de Europa. Junto a ella la propuesta por HERDER: "la Providencia ha separado admirablemente las naciones, no solo por los bosques y las montañas,

---

<sup>7</sup> WALTER SULZBACH (Die Entschung der Nationen, en Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. 1.995. Cap. 2, págs. 206 y ss.)



sino sobre todo por las lenguas, los gustos y los caracteres". Las comunidades basadas en la existencia de estos elementos comunes responden a lo que M. ALBERTINI denomina "nacionalidad espontánea".

De la definición de HERDER se deriva el concepto etnocultural, frente al que como reacción contraponen RENAN la voluntad como elemento definidor de su conocida idea de Nación entendida como *"plebiscito cotidiano"*.

Las críticas a este vínculo voluntarista de RENAN inciden en que, lejos de dar solución al problema lo que hace en realidad es evadirlo. Así JIMÉNEZ DE PARGA lo interpreta como una orientación del plebiscito hacia el pretérito nacional: la adhesión se proyecta en un pasado de glorias y remordimientos.

Como hemos visto elementos materiales y espirituales concurren, por tanto, en la formación nacional. Así también lo entiende HAURIU,<sup>8</sup> al definirla como una agrupación humana en la que los individuos se sienten unidos los unos a los otros por lazos a la vez

---

<sup>8</sup> Obra citada. Pág. 144

materiales y espirituales, considerándose diferentes de los individuos que componen las otras agrupaciones nacionales. Diferentes y excluyentes respecto de los demás se saben las doctrinas nacionalistas, pese a escribir codo con codo la historia común.

Sin embargo, para nuestro trabajo de investigación se singulariza en objeto de interés el carácter vivo, cambiante de la idea de Nación. Esto es así porque en España, con independencia de un tratamiento más profundo en el Capítulo III, estamos asistiendo al resurgir vigoroso del reconocimiento nacional por parte de aquellos nacionalismos históricos que usan del término con profusión. Y, en ocasiones, sin pudor, si nos atenemos a la literalidad del Artículo Segundo de nuestra Constitución, donde el empleo de Nación se reserva en exclusiva para la Nación española en su conjunto. Pues como es sabido, la fórmula transaccional de las *nacionalidades* se limita a esta efímera presencia en el Título Preliminar, desapareciendo después del resto del articulado y de modo significativo, de la Organización Territorial a la que el Título VIII se refiere.

Nos encontramos, por tanto, ante otra encrucijada del camino. El término Nación se halla a la búsqueda de un nuevo contenido.

Son necesarias nuevas fórmulas que satisfagan las reivindicaciones nacionalistas no sólo dentro de las fronteras del estado español. Los dramáticos conflictos centroeuropeos deberían servirnos de eficaz antídoto.

Si bien al hablar de la Nación le hemos atribuido un carácter abierto, dinámico, cabe añadir que este mismo es predicable del Estado pese a la tradicional relación dicotómica entre uno y otro concepto.

Todas las instituciones humanas, dice JELLINÉK,<sup>9</sup> y por consiguiente las del Estado, son de naturaleza dinámica. Su naturaleza no es siempre la misma en todos los tiempos sino que se transforma conforme va adaptándose el proceso de cambio que constituye la Historia de la Humanidad (...). Pero sólo es posible una ciencia política, una doctrina de las formas racionales de los fenómenos relativos al estado, en cuanto en la variabilidad de la vida de éste hay algo que permanece.

---

<sup>9</sup> "Teoría General del Estado". G. JELLINÉK. Pág. 33

En primer lugar, vamos a preguntarnos ¿qué se entiende por Estado?:

El mismo JELLINEK lo define como una corporación territorial dotada de un poder de mando originario. Pero, también en el lenguaje usual se designa con esta expresión a la *"comunidad contemporánea en que se desenvuelve jurídicamente la convivencia política"*.<sup>10</sup>

Al considerar al Estado como una de las estructuras de la convivencia política estamos significando que hasta su aparición en el Renacimiento hubo otro tipo de comunidades que no pueden ser consideradas *Estado stricto sensu*. Pese a que por Estado se traducía, como señala el Profesor SÁNCHEZ-AGESTA, la *"polis"* griega o la *"civitas"* romana. Estado era igualmente el imperio de los Medos, la Francia de Luis XIV o la unidad medieval de la Cristiandad.

Lo cierto es que durante la Edad Media existieron comunidades políticas que no podían ser consideradas como Estado a pesar de las connotaciones jurídico - políticas que dicha expresión

---

<sup>10</sup> "Principios de Teoría Política". SÁNCHEZ-AGESTA. Pág. 104.

adquirió. Sólo las grandes monarquías <sup>11</sup> como España, Francia o Inglaterra que habían conseguido la unidad nacional, fueron capaces de constituir con posterioridad, poderosos Estados<sup>12</sup>, pues contaban con una organización burocrática, una ordenación jurídica, amén de sólidas bases financieras y ejércitos potentes.

Debemos esperar a que Nicolás MAQUIAVELO introduzca el término *Estado* fijando como “*bases principales*” del mismo “*buenas leyes y buenas armas*”. No deja de resultar, sin embargo, paradójico que Italia no lograra consolidar de modo permanente y unitario su Estado hasta el siglo XIX. Un estado que hoy vuelve a ver “cuestionada” su corta unidad con la propuestas secesionistas de la “*Padania*”.

Las doctrinas del autor de “El Príncipe”; de HOBBS, donde el poder en su Estado-Leviathan debía ser entendido como pacto voluntario de los súbditos, basando su justificación en razones de utilidad. Y, por último, BODINO para quien la REPÚBLICA debía ser un

---

<sup>11</sup> “Curso de Derecho Político”. LUCAS VERDÚ. Págs. 77 y ss.

<sup>12</sup> El subrayado es nuestro.

recto (*droit*) gobierno de varias familias y de lo que les es común con potestad soberana, constituyen la base jurídica e ideológica del absolutismo, de la *razón de Estado* superior a cualquier otra instancia individual, doméstica o moral que contradigan la suprema voluntad estatal.

Hasta llegar a nuestros días podríamos siquiera citar simplemente, las distintas manifestaciones concretas del Estado, como lo fue el *Estado absolutista monárquico* ("L'Etat c'est moi" de Luis XIV) con su variante en el siglo XVIII: el Despotismo Ilustrado. Y ya en el XIX como señala LUCAS VERDÚ el Estado constitucional limitado (tras la Revolución Francesa se delimita el poder político mediante la institucionalización de la división de poderes y la garantía de los derechos públicos subjetivos), junto con el Estado demoliberal. Por último, ya en el siglo XX los estados totalitarios: marxista, nacionalsocialista,....

De esta breve reflexión sobre aspectos generales del Estado, no podemos omitir que la doctrina le atribuye la coincidencia de tres elementos imprescindibles para el reconocimiento de su existencia: *el territorio, el pueblo y el poder*.

El **territorio** no es sino el marco geográfico donde puede ejercerse el poder. Así JELLINEK lo define como el ámbito donde se aplica el "*imperium*" (poder político). Para KELSEN es el ámbito de aplicación de la norma. Y, MONTESQUIEU, llega a admitir que el territorio puede determinar el comportamiento de la población.

La **población** se entiende como el grupo humano asentado en el territorio y sobre el que el Estado ejerce el poder.

Y, el **poder** del Estado es un acto de fuerza que se racionaliza jurídicamente, por lo que, al menos en teoría, deja de ser arbitrario. Pero además, el poder del Estado es un poder de naturaleza eminentemente política y, en consecuencia, expansivo y excluyente.

La teoría política es la encargada de acuñar posteriormente el término **soberanía** como definición de ese poder especial que es el poder político.

**Soberanía**, escribe BODINO, es la potestad absoluta y perpetua de una República. Es el atributo esencial del Estado. Pero a estas dos características definidoras: absoluta y perpetua, podríamos

añadirle una tercera: *Originariedad*, en cuanto que el poder soberano del Estado no es derivado de otro, y además le convierte en independiente en el contexto internacional.

Sin embargo, tampoco podemos predicar del concepto de soberanía su univocidad. Así en una primera aproximación podemos distinguir un sentido *sustantivo* entendido como conjunto de competencias: de un sentido *calificativo*, como cualidad del poder estatal en tanto que por encima de él no existe otro.

La propia doctrina tampoco se muestra unánime a la hora de establecer una distinción entre soberanía interior y exterior. Mientras CARRÉ DE MALBERG defiende que se trata de un concepto unitario, si bien que con una faceta interna y otra externa. LEÓN DUGUIT se muestra reacio al reconocimiento de esta última, llegando a afirmar que estamos ante un principio indemostrado, indemostrable e inútil.

En la misma línea de valoraciones negativas JACQUES MARITAIN,<sup>13</sup> al interrelacionar los conceptos de soberanía y de

---

<sup>13</sup> "El Hombre y el Estado". Editorial Kraft. Buenos Aires 1.952. Págs. 52 y siguientes.



*absolutismo sostiene que "fueron forjados en el mismo yunque... y los dos deben ser pulverizados juntos".*

Por su parte, ROUSSEAU da entrada a la distinción clásica entre soberanía *nacional*, entendida como indivisible e inalienable. Trasciende en el tiempo y representa a toda la Nación (Preámbulo y artículo 1 párrafo 2º de la Constitución de 1.978). Y soberanía *popular* en la que a cada individuo, como miembro de un cuerpo social va a corresponderle una parte de ella.

En las próximas páginas de este trabajo retomaremos el concepto de soberanía en base a dos aspectos fundamentales:

Por un lado, al abordar la fórmula federal consideraremos el reconocimiento o la negación del poder soberano de los estados-miembro y por ende, su consideración como tales estados originarios.

Y, de otro, en el análisis que iniciaremos en el último apartado del presente Capítulo sobre el Artículo Segundo de la Constitución, trataremos de la confrontación planteada por los estados en su relación con las comunidades supranacionales (UNIÓN EUROPEA,

OTAN...) en cuanto a pérdida o cesión de la soberanía nacional, junto a las reivindicaciones que de la misma surgen desde las Comunidades de hecho diferencial, pero no sólo en nuestro país (Europa de los pueblos...).

Sea como fuere, lo que hoy no admite duda como precisa el Profesor LUCAS VERDÚ <sup>14</sup> es que *“el tiempo de la soberanía clásica ha pasado. La crisis del Estado nacional soberano exige la creación y consolidación de estructuras e instituciones supranacionales de diverso tipo (económico, militar, cultural,...)”*.

## **2.- Antecedentes: textos históricos**

Sin perjuicio de cuanto trataremos en el espacio dedicado al análisis del Artículo Segundo, cabe señalar ahora que, el modelo de Estado Unitario como forma de organización territorial, no se ha visto cuestionado en el rico y variado mosaico compuesto por los Textos

---

<sup>14</sup> “Curso de Derecho Político”. Vol. II. Pág. 132.

Constitucionales españoles hasta 1.931. Sólo con anterioridad el Proyecto de 1.873 pretendió organizar a España de una manera distinta, como República Federal.

## **2.1.- Del Estado Unitario: regla general**

Aquí nos referiremos exclusivamente a aquellos Códigos que luego de aprobados y sancionados gozaron de aplicación. En los albores de nuestro constitucionalismo el artículo 1º de la Constitución de 19 de marzo de 1.812, define a nuestra Nación como la *“reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”*, enumerando a continuación en el artículo 10 del Título II los territorios que la componen. Es también en la Nación donde queda residenciada la soberanía.

Será en el ejercicio de esa misma soberanía cuando la Nación, el 18 de junio de 1.837 se dé un nuevo Texto. La organización territorial se encuentra regulada en el Título XI en torno a dos corporaciones: la Diputación en el ámbito provincial y el Ayuntamiento para el gobierno interior de la vida local.

La Constitución de 23 de mayo de 1.845 se ha presentado como una mera reforma de la anterior, conservando incluso los mismos Títulos. Es lo cierto, como señala MERINO MERCHAN<sup>15</sup> que supone un nuevo régimen político en la historia de España. De este modo la soberanía va a dejar de ser nacional para convertirse en una soberanía conjunta o compartida al hacer coincidir la voluntad de la Soberana con la de las Cortes del Reino.

No obstante, desde la línea a seguir en este trabajo de investigación es la Constitución de 1.869, en cuanto hija del período revolucionario, la que nos ofrece un mayor interés. No sólo en su consideración democrática: Realmente la primera de nuestra historia, sino además muy especialmente por su voluntad de cambiar la estructura centralista del Estado. Pudiendo encontrar en ella un atisbo de planteamientos federales.

Será también la primera vez en que unas Cortes Constituyentes - las que promulgan y sancionan la Constitución de la

---

<sup>15</sup> "Regímenes históricos españoles". Madrid, 1.988.

Monarquía española del primero de junio de 1.869, - resulten elegidas por sufragio universal - si bien que masculino - de todos los mayores de 25 años.

El Gobierno provisional, en su Manifiesto de 25 de octubre, reconocía que *“Destruído el obstáculo y expedito el camino la revolución ha establecido el sufragio universal como la demostración más evidente y palpable de la soberanía del pueblo”*. Si bien su artículo 32 reconocía que: *“La soberanía reside esencialmente en la Nación, de la cual emanan todos los poderes”*.

De modo especial nos interesa, con independencia de un más amplio desarrollo en el Capítulo IV, el tratamiento que del Senado se hace en la Sección Segunda Título III de este Texto. Si bien la Cámara Alta conserva aún un cierto componente censitario<sup>16</sup> al ser elegibles los 50 mayores contribuyentes por contribución territorial y los 20 mayores por subsidio industrial y comercial, de cada provincia (Art. 63). Predomina no obstante otro criterio, y es el de ser una Cámara de representación

---

<sup>16</sup> “Síntesis histórica del constitucionalismo español”. J. J. DE ARCENEGUI. Pág. 137.

territorial... al discutir la composición del Senado se pone de manifiesto esta finalidad en su configuración, con clara connotación federal.

Tras el paréntesis abierto por el Proyecto Republicano Federal de 1.873, del que nos ocuparemos en el apartado siguiente, la Constitución de 1.876 será la de más larga duración. Característica en sí misma de no poca importancia. Si bien su vigencia será más teórica que real, en cualquier caso podemos distinguir dos periodos: el comprendido entre 1.876 a 1.902 (Reinado de ALFONSO XII y Regencia de MARÍA CRISTINA). Y, un segundo que abarcaría el Reinado de ALFONSO XIII hasta el golpe de PRIMO DE RIVERA con el que se inicia la Dictadura.

Se van a olvidar aquí las conquistas democráticas del 69 para volver a un reconocimiento compartido de la soberanía: *"Don Alfonso XII por la gracia de Dios rey constitucional - se lee en el Preámbulo -, en unión y de acuerdo con las Cortes de Reino..."* Si bien hay que manifestar que este reconocimiento conjunto se decantaría en realidad del lado de la Corona (artículo 50 y 52; 51 y 54).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Arts. 50-52: Dirección del Ejército; Art. 51: Función legislativa; Art. 54: Nombramiento y separación de ministros.

No obstante haber declarado nuestra voluntad de no incorporar a este breve recorrido ningún proyecto constitucional, haremos una excepción con el Texto de 1.929 elaborado durante la Dictadura de Primo de Rivera y presentado a la Asamblea Nacional, había sido creado en base a lo dispuesto por el Real Decreto de 14 de septiembre de 1927 argumentando su patriotismo pues *“otros sentimientos menos elevados nos llevarían a la convocatoria de unas Cortes al uso antiguo, que sin esfuerzo, o empleando los deplorables recursos electorales que han formado su tradición, nos darían una enorme y dócil mayoría...”*.

Renovamos nuestro interés por este Proyecto, ya que en el artículo 1º del Título I, bajo el epígrafe “De la Nación y el Estado”, encontramos una declaración expresa del modelo unitario: *“España es una Nación constituida en Estado políticamente unitario”*. Siendo su forma de gobierno la monarquía constitucional.

En cuanto a la soberanía se establece que corresponde al Estado, como órgano permanentemente representativo de la Nación, quien la ejerce (artículo 4º). Tiene, además, un carácter indivisible en tanto que el Estado no puede cederla, compartirla ni delegarla, total o parcialmente (artículo 5º).

Especial significación reviste el hecho de que entre las materias excluidas del procedimiento de reforma constitucional, y en consecuencia expresamente reforzadas se incluya: "La Unidad del Estado Español, la subsistencia de la monarquía constitucional hereditaria como forma de gobierno..." (Párrafo 4º, artículo 102).

Señalar por último que la sola Cámara del sistema parlamentario era elegida, por primera vez, conforme a un sufragio universal para ambos sexos.

Sin embargo, la falta de apoyo al Texto por parte de Alfonso XIII y de las fuerzas políticas de la oposición fue leída por Primo de Rivera como una pérdida de confianza, quien tras una llamada sin respuesta a los capitanes generales, acabará por elegir su exilio en París en enero de 1.930.

Si en 1.923 el apoyo del Rey al Directorio Militar supuso el suicidio de la monarquía, la concatenación de esfuerzos baldíos que se sucedieron hasta abril de 1.931 - y a los que nos referiremos en el apartado siguiente - inscribieron su acta de defunción. Hasta que,



paradojas de la Historia, otra dictadura propiciara su resurrección: la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1.947. España se declaraba constituida en Reino. Un reino sin rey aún.

Es ahora, del régimen surgido en el bando vencedor de la Guerra Civil al que vamos a aproximarnos:

La guerra iniciada el 18 de julio de 1.936<sup>18</sup> va a suspender la normal aplicación de la Constitución de 1.931 en una de las zonas de la contienda civil, pero en la otra, partía pura y simplemente del rechazo al orden establecido, lo que implicaba una creación de la normativa sustitutoria que nacería, lógicamente, con la afirmación de los principios contrarios a los que estableció la República.

De entre ellos destacaremos la terminología empleada para designar a Francisco FRANCO como “Jefe del Gobierno del Estado Español” (Decreto de 29 de septiembre de 1.936), que como acertadamente señala el Profesor ARCENEGUI *“en lugar de Jefe del Gobierno de la Nación, que hubiera resultado más lógica, tendrá una*

---

<sup>18</sup> DE ARCENEGUI. O. cit. Págs. 186-190.

*paradójica utilización posterior por la oposición ideológica al Régimen que recurre al término "Estado Español" para obviar los de España o Nación".*

A ello volveremos a referirnos en el último apartado del presente capítulo.

Ante el reconocimiento constitucional que del "Estado integral" hacía la II República, el nuevo régimen invocará, como reacción, la unidad y la grandeza de la Patria (Decreto 19 de Abril de 1.937). Sin olvidar también que la necesidad de aglutinar en su seno un amplio abanico de corrientes ideológicas, favorecerán constantes llamadas herederas de la tradición a *"Renovar la tradición católica"* y del pasado glorioso: *"y el alto sentido humano que informó nuestra legislación del Imperio"*, podía leerse en la Ley Orgánica del Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1.938.

Las Leyes Fundamentales del Reino, recogían un pronunciamiento rotundo del carácter unitario que debía informar el Estado. Un buen ejemplo lo constituye la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1.958, en cuyo artículo I además de definir a España *"como unidad de destino en lo universal"*, *"el servicio a la unidad, a la grandeza y a la libertad de la Patria"* se entendía como un

DEBER de naturaleza SAGRADA en cuyo cumplimiento estaban comprometidos todos los españoles.

Por su parte, el artículo IV dota de intangibilidad a la unidad entre los pueblos y las tierras de España. Siendo su *integridad* y su *independencia* exigencias supremas de la comunidad nacional.

La soberanía nacional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley Orgánica del Estado de 1 de enero de 1.967 se reconoce, como no podía ser de otra manera, UNA e INDIVISIBLE, al mismo tiempo que personificada en el Jefe del Estado como representante supremo de la Nación (artículo 6º).

La preocupación casi obsesiva por la unidad de la Patria en el régimen de Franco trascendió a su propia muerte: "... *mantened la unidad de las tierras de España exaltando la rica multiplicidad de sus regiones como fuente de fortaleza de la unidad de la Patria*".<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Del "Testamento Político". F. FRANCO. 20 de noviembre de 1.975.

Sin duda también por eso, la forma de estado surgida de la Constitución de 1.978 necesitaba organizarse de manera distinta pero, sin asumir excesivos riesgos: *"... en la indisoluble unidad de la Nación española... y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones"* (artículo 2º).<sup>20</sup>

## **2.2.- Excepciones:**

**A) Proyecto de Constitución Federal de la República.- (17 de Julio de 1.873).**

Hemos expuesto con anterioridad como esta Tesis Doctoral pretende desarrollar la hipótesis a partir de la cual, el proceso iniciado por el "Estado Integral" de la Segunda República española, del

---

<sup>20</sup> La Historia, que frecuentemente se muestra caprichosa, dispuso que uno de los principales oponentes al Régimen, D. JUAN DE BORBÓN, realizara en los últimos días de su vida, unas declaraciones a un medio de comunicación vasco en las que alertaba de los peligros que acechaban a la unidad de España.

que el actual modelo autonómico sería sólo un eslabón, puede desembocar en una fórmula federal asimétrica. Actualmente, nos encontramos, como consecuencia, ante una organización territorial del estado en tránsito hacia su formación definitiva.

Así el primer esbozo de ruptura con la forma de estado unitaria, propia como hemos visto, de la organización tradicional española, lo encontramos en el Proyecto de Constitución Federal de 17 de julio de 1.873.

Es, por tanto, la primera vez que el estado centralista y unitario va a sentir la fuerte sacudida infligida por los particularismos surgidos en su propio seno como plasmación real de su diversidad y pluralidad. Y, la primera vez también, en que éstos tomen conciencia de su especificidad encauzándola a través del movimiento político.

Asistimos de este modo a un momento atípico de nuestra historia político-constitucional por cuanto tiene de ruptura con la tradición, además de explícito reconocimiento del federalismo.

Comencemos por recordar, si quiera someramente, como era la secuencia histórica en que este Texto fue engendrado. Señala el Profesor DE ARCENEGUI,<sup>21</sup> como la abdicación de Amadeo de Saboya no dejaba otra salida que la republicana. Unas Cortes monárquicas son las que proclaman la República al aceptar la propuesta de PÍ Y MARGALL y otros diputados, por la que la ASAMBLEA NACIONAL reasumió todos los poderes y declara como forma de gobierno la República el 11 de febrero de 1.873. Procedimiento a todas luces de una inconstitucionalidad meridiana. Pues como manifestó el diputado ALVAREZ BUGALLAL<sup>22</sup>: *“la proposición que se discute somete a la deliberación de las dos Cámaras reunidas lo que las dos Cámaras ni reunidas ni separadas puedan acordar por carencia notoria y absoluta de competencias y atribuciones con arreglo a la ley fundamental del Estado”* (Artículo 47).

A mayor abundamiento, el artículo 33 incide en la idea de la inconstitucionalidad dado que éste venía a consagrar como forma de

---

<sup>21</sup> “Síntesis”. Pág. 143.

<sup>22</sup> Diario de Sesiones de 11 de febrero de 1.873. Pág. 45.

gobierno la Monarquía y no habiendo sido derogado previamente, como no lo fue, mantenía intacta su vigencia.

Junto a la ilegalidad de su origen hay que señalar que, en realidad la República - explica FERRANDO BADÍA - comenzó siendo un continente sin contenido, es decir, una república con escaso número de republicanos. El triunfo de los republicanos federales se vio favorecido como consecuencia de la abstención solicitada por los partidos de la oposición en la Convocatoria de Cortes Constituyentes.

Otro dato sin duda relevante lo constituye el hecho de que los propios federales no formaran un frente unido, sino que al menos, podían distinguirse dos tendencias: la intransigente, propia de quienes propugnaban un federalismo vertebrado de abajo a arriba; y los benévolo, entre quienes se situaba PÍ Y MARGALL, abogando por una organización federal llevada a cabo desde el poder, como bien sintetiza el Profesor DE ARCENEGUI<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> "Síntesis". Pág. 144.

Por lo que afecta a su morfología, el Texto Constitucional non nato consta de diecisiete Títulos que sirven de encuadre a sus 117 artículos. Comienza su escueto Preámbulo dirigiéndose a "LA NACIÓN ESPAÑOLA". Bajo este mismo epígrafe, el Título I, Artículo 1º, establece que la distribución territorial se hace en diecisiete Estados. Reconociendo expresamente la modificación o bien conservación de las "actuales provincias", según las necesidades territoriales de los propios Estados.

Reseñamos también aquí, por su curiosidad, la disposición contenida en el Artículo 2º en la que se recoge *que "Las Islas Filipinas, de Fernando Póo, Annobón, Corisco, y los establecimientos de África, componen territorios que, a medida de sus progresos, se elevarán a Estados por los poderes públicos"*. Algunos autores han querido ver en este reconocimiento una cierta influencia del modelo constitucional americano<sup>24</sup> en la ejecutoria española de CASTELAR.

Los Títulos III, IV y V por su parte, se dedican a la Federación. con el reconocimiento en el artículo 43 de una triple soberanía: la **municipal**, la del estado **regional** y la propia del estado

---

<sup>24</sup> OLTRA J. "La influencia norteamericana en la Constitución española de 1.869". Madrid.



**federal.** El límite que se fijaba en la actuación de cada uno de los niveles quedaba establecido en los derechos de la personalidad humana.

Por lo que afecta a la clasificación tripartita clásica de división del poder, se le añadía un cuarto, denominado de *relación*, cuyo ejercicio correspondía al Presidente de la República.

El Título V recogía las competencias propias de la Federación, mientras que en el Título XIII encontramos aquellas que correspondían a los Estados miembros. Destacaremos la prohibición expresa de la formación de un Estado en la jurisdicción de otro, o la reunión de dos o más estados, recogidas en los artículos 104 y 105 respectivamente. Asimismo, se reconocía la posibilidad a los Estados miembros de darse una Constitución siempre que respetaran a la Norma Suprema de la Federación.

Por último, y en cuanto al TRIBUNAL SUPREMO FEDERAL interesa destacar la presencia en la composición del mismo de tres magistrados en representación de cada uno de los Estados.

No obstante lo anterior, el Proyecto de "La Federal" tropezó en un decisivo paso previo: *la formación de los cantones*.

La proclamación de la República había sido votada bajo la condición de que serían las Cortes Constituyentes a quienes les correspondería decidir la determinación del modelo de Estado. Pero, como quisiera que las negociaciones del Segundo gobierno de PÍ Y MARGALL con los federales intransigentes se alargaran sin conseguir un acuerdo, estos últimos procedieron por su cuenta a proclamar en todas partes los *cantones soberanos*. Otros autores vienen a poner de manifiesto que la impaciencia de los intransigentes obedecía en exclusiva a la prisa por ocupar los cargos que la nueva organización cantonal generaría.<sup>25</sup>

Los cantones inician su sublevación el 12 de julio en Cartagena y va extendiéndose en sus seis meses de duración por Andalucía, Valencia y Castilla.

---

<sup>25</sup> "Revolución en España". MARX Y ENGELS. 1960. Págs. 236-237

Nos interesa poner de manifiesto como lo hace JOVER ZAMORA,<sup>26</sup> que la orientación federal "cantonalista" no deja de constituir un precedente del Estado de las Autonomías fundamentado en la Constitución vigente: Título VIII, y de modo singular, los artículos 143 y 151. En este sentido, el Título I de la Constitución de 1.931, artículos 11 y 12 especialmente, vienen a constituir el eslabón entre aquel precedente, que no llegó a formalizarse y la actual organización del Estado Español.

Para nuestro estudio resulta fundamental rescatar ahora de este Proyecto Constitucional, la forma en que va a incidir en el reconocimiento de la *soberanía* y de la *unidad*.

El Texto, obra en su mayor parte de CASTELAR, como confiesa el propio PÍ, tuvo enfrente una réplica: el Proyecto de Constitución Democrática Federal de la República Española. Obra de los diputados DÍAZ QUINTERO, CALA y BENOT.

---

<sup>26</sup> Obra: "Federalismo en España: cara y cruz de una experiencia histórica" En "Nación y Estado en la España liberal" Coordinación G. GORTÁZAR. Págs. 127.

Ambos Proyectos ofrecen un tratamiento similar a los principios de *unidad y soberanía* de España en cuanto Nación. Así, se dice:

---

– “La Nación Española reunida en Cortes Constituyentes...”

(Proyecto de CASTELAR).

– “La Nación Española y en su nombre las Cortes Constituyentes...” (Proyecto de DÍAZ QUINTERO).

Con redacciones casi idénticas parten los dos Textos de una afirmación sin fisuras, ambigüedades ni reservas de la unidad nacional. La suprema instancia unitaria es la Nación española, - señala JOSÉ MARÍA JOVER ZAMORA<sup>27</sup> -, como lo ha sido a lo largo de toda nuestra historia constitucional, incluyendo la Constitución actualmente vigente. Pero - la matización, subrayamos nosotros su grado de importancia -, una *nación integrada* por diversos Estados, resultantes de la configuración política autónoma de unas regiones históricas definidas territorialmente.

---

<sup>27</sup> O. Cit. Pág. 151.

Estas garantías aparecen reforzadas si nos detenemos en el Artículo 5º del Título V, en el que se establece que corresponde a los poderes públicos de la Federación *“la conservación de la unidad y la integridad nacional”*.

Por su parte, en el PREÁMBULO del Proyecto de la izquierda federal quedaban establecidos entre los fines de la Constitución, *“armonizar la unidad nacional con la autonomía de las diferentes regiones del territorio español”*.

Su artículo 60, además de hacer un reconocimiento de la soberanía popular señalaba como organismos políticos de la República: *el municipio, el cantón y el Estado*.

El cantón era entendido por este ala izquierda del federalismo español, como una entidad intermedia entre el municipio y el Estado. Se le prohibía la agregación a otras naciones y, por supuesto, la separación de la española, así como *“menoscabar la unidad de la patria, ni amenguar la integridad del territorio”* (Artículo 67).

La experiencia histórica que supuso el Proyecto de Constitución Federal pretendió cambiar la forma de Estado Unitario Vigente en España desde la Nueva Planta de Felipe V y reforzada por JAVIER DE BURGOS en 1833. Pero <sup>28</sup> sin que tal cambio afectara en medida alguna, ni a la creencia en una Nación Española Una e Indivisible,<sup>29</sup> ni a la voluntad de mantener esta Unidad Nacional <sup>30</sup> por encima de toda mudanza política.

Preguntémonos ahora por qué motivos fracasó la Primera República española. La doctrina se muestra unida al determinar sus principales causas. De entre ellas, la carencia de una fuerza social fuerte y compacta. España quedaba condenada a ser un país de extremismos<sup>31</sup>. El intento revolucionario del 68 al 74 no pudo escapar a la ley del péndulo (...). España pasó de la preeminencia personal de PRIM a la Monarquía democrática de AMADEO I, de esta a la República aséptica en la forma pero unitaria en la base, al federalismo, y del federalismo al

---

<sup>28</sup> José María JOVER ZAMORA. Obra citada.

<sup>29</sup> El subrayado es nuestro

<sup>30</sup> El subrayado es nuestro

<sup>31</sup> FERRANDO BADÍA. "La región y el Estado Regional". Págs. 14-18

radicalismo cantonal. Siendo, precisamente, la revolución cantonal la que determina la caída de este primer ensayo republicano - federal.

Sin duda otra de las causas del fracaso fue que el federalismo va a desarrollarse al hilo de dos guerras: una en el interior, la Carlista, y otra, en el exterior, la de Cuba, dejando el lógico efecto desestabilizador.

Pero es que además, internacionalmente, y de modo especial en el marco europeo que le tocó desenvolverse, el planteamiento federal hecho por la I República careció de apoyos.

El Federalismo surgido, y también esbozado en 1.873, además de la primera señal de alerta contra el Estado unitario, ha sido valorado por algunos autores - FERRANDO BADÍA entre ellos -, como una gran utopía. La República de 1.873 fue su coyuntura política, y el movimiento cantonal, su ensayo revolucionario. Y aunque fracasó políticamente, influyó de modo decisivo en la conciencia política española - y de ahí su honda repercusión posterior - que, junto al pensamiento de PÍ Y MARGALL conformarían la mentalidad de dos grandes movimientos españoles como son el REGIONALISMO y el Anarquismo.

Del reconocimiento constitucional del fenómeno regionalista, pasamos a ocuparnos en las páginas siguientes.

## **B) Del Estado Integral**

### **1.- Introducción**

Abordamos ya el último epígrafe de este segundo apartado dedicado al reconocimiento que de la Forma de Estado, se hace en los Textos Constitucionales españoles.

La forma del “Estado Integral” recogida en la Constitución republicana de 1.931, constituye la segunda excepción a la regla general del Estado unitario centralizado y, muy especialmente el punto de partida, en cuanto gozó de aplicación y eficacia, de esta forma aún hoy en evolución, que es el **Estado Autonómico**.



Asistiremos, por primera vez a la manifestación de una realidad sintomática: la **catalana**, al reconocimiento formal o por mejor decir, constitucional de sus propias reivindicaciones.

Resulta imposible por ello separar el modelo recogido en el Artículo Primero de una mención previa al “pleito regional” al que el Texto de la II República trata de abrir cauces de solución. Pleito que iba a caracterizar la vida del reinado de Alfonso XIII y agudizarse dramáticamente en la Segunda República.<sup>32</sup>

No dejaremos sin embargo de precisar que, el embrión del problema regional - pues como tal ha de ser entendido en tanto no halle solución - se enraíza en el Proyecto Constitucional non nato de 1.873. Ya que serán los mismos regionalistas quienes abandonasen la causa federal al comprobar como ésta devenía incapaz de dar satisfacción a sus demandas. Y esta ausencia de resoluciones apetecidas es la que guiará al regionalismo español hacia la consecución de la autonomía.

---

<sup>32</sup> FERRANDO BADÍA. Pág. 360

Forzoso es hacer notar que desde el intento fallido de "La Federal", - excepción hecha de los momentos históricos presididos por un férreo centralismo y la defensa a ultranza del unitarismo -, no hemos asistido sino a ensayos de remedios, en apariencia distintos, encaminados a la pacificación de un mismo y único problema disfrazado, en ocasiones, de manifestaciones varias.

La clave se esconde, para nosotros, en ese llegar hasta la mitad del camino que el Regionalismo representa, si bien su meta última sea otra. El Regionalismo conserva así la idea federal porque le va a permitir disfrutar al mismo tiempo de la unidad nacional y de la autonomía.

Esta última con el fracaso vivido por la Primera República, empezará a basarse en la historia, la geografía y, sobre todo, en la lengua como señas reforzadoras de su identidad diferencial. Así como en la economía, con claras manifestaciones de privilegio frente a aquellas otras zonas del territorio nacional implicadas sólo en la pertenencia al conjunto al carecer de elementos diferenciadores de hondo calado político.

El estallido de los poderes regionales en abierto conflicto con el poder central se ha convertido en regla de obligado cumplimiento en la historia política de España. A ello no pudo sustraerse la II República como tampoco pudieron hacerlo los liberales de 1.823 o los revolucionarios de 1.868.

Así existe - señala Santiago VARELA <sup>33</sup> -, vinculado siempre a los procesos democráticos de nuestro país una crisis del Estado unitario, como consecuencia de la inexistencia consolidada de la unidad nacional.

No creemos nosotros que la unidad nacional haya adolecido en el decurso histórico de consolidación. Antes bien, defendemos que corresponde al movimiento político propio del romanticismo: el nacionalismo, abstracción hecha de sublimadas afrentas históricas anteriormente padecidas, el encargado de crear una conciencia propia, diferenciadora y excluyente que como correlato, impondrá en

---

<sup>33</sup> "El problema regional en la II República". Madrid, 1976. Pág. 23. Unión Editorial, S.A.

cuanto a la forma, quizá también al fondo, un replanteamiento de la unidad del Estado.

Es por tanto, al último tercio del siglo XIX al que le corresponde comenzar a compartir el camino con unas realidades diferenciales que nacidas en el sentimiento desarrollan, a posteriori, su propia conciencia política.

En consecuencia, el problema regional surge como un conflicto entre los deseos de autogobierno de algunos pueblos y las resistencias del resto del país a estos deseos, como una tensión entre el particularismo de unos y el unitarismo de otros. De este modo, la autonomía regional vendría a ser el resultado de una política de regateo entre fuerzas opuestas que pactarían para evitar males mayores cediendo algo cada una por una parte.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> LÓPEZ GUERRA y S. VARELA. Ponencia: "La determinación de los límites territoriales de las Regiones como problema constitucional de España". (Trabajos del Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismos Contemporáneos". Celebrado en la Universidad de la Laguna. Año 1.977)

A tenor de lo expuesto podríamos concluir remedando la conocida fórmula lampedoussiana, según la cual en el contencioso regional español es preciso que todo cambie para que todo siga igual.

## **2.- *"Delenda est Monarchia"***

Como ya hiciéramos con el Texto de 1.873 dibujaremos con breves trazos, la situación histórico-política con que ha de enfrentarse la Constitución de 9 de diciembre de 1.931.

Con el cese del General PRIMO DE RIVERA, en enero de 1.930, se pone fin a mas de seis años de Dictadura consentida por ALFONSO XIII, quien para la sucesión elige al General BERENGUER. Pero sólo el transcurso de unos meses es ya suficiente para que cunda el desencanto en las filas monárquicas.

Las reuniones que dan lugar al Pacto de San Sebastián, en agosto de ese mismo año, originan la formación de un comité

revolucionario que acuerda elevar a exigencias: la proclamación de la República, la convocatoria de elecciones a Cortes Constituyentes y un cambio en la forma de estado a través de un modelo indeterminado aún, pero capaz de reconocer la autonomía de las regiones.

Como no podía ser de otra manera, el Comité Revolucionario acaba encarcelado. Así permanecerá, tras estar activa y permanentemente informado del giro de los acontecimientos, hasta su posterior salida convertido en gobierno del nuevo orden republicano.

Pero aún en diciembre de 1.930, las sublevaciones militares de Jaca y Cuatro Vientos, a las que pondrán fin los fusilamientos de los capitanes GALÁN y GARCÍA HERNÁNDEZ son el punto álgido de una situación insostenible.

Al mismo tiempo el grupo de intelectuales que dirigen ORTEGA, MARAÑÓN y PÉREZ DE AYALA, con la fundación en febrero de 1.931 de la *"Agrupación al Servicio de la República"*, cortan los maltrechos puentes de la perdida causa monárquica.

El elegido para poner fin, con su sucesión a la "Dictablanda" de BERENGUER, es el Almirante AZNAR. Su estrategia puesta en práctica para reconducir unos hechos inexorables, le llevan a la convocatoria de elecciones municipales previas que abrirán el camino de unas generales posteriores. Vano intento de quitar hierro político a unas elecciones que por las circunstancias conocidas tenían un carácter plebiscitario.

Conocidos son también los resultados de las municipales de 12 de abril que proporcionaron un número superior de votos a los representantes monárquicos. A pesar de ello, se resolvió ponderar el voto urbano<sup>35</sup> que respondía claramente a la tricolor sobre el rural, argumentando en este último una más fácil manipulación. La historia ayudó a forzar el paso de la Historia.

El cúmulo de situaciones llevan a ALFONSO XIII, en una de las decisiones más controvertidas de su reinado, a abandonar el Trono y a España, abriendo al Comité Revolucionario las puertas reales de la libertad.

---

<sup>35</sup> Cuarenta y una de las cincuenta capitales de provincia habían votado a la República.

De este modo, el 14 de abril se proclama la República en Eibar. Horas después COMPANYYS y MACIÀ proclaman la República Catalana en Barcelona. El telón del segundo intento republicano español se había levantado. Ahora, tan sólo rozaba lo peculiar en la escenificación de su advenimiento. Otrora, lo inconstitucional.

### **3.- Morfología del Texto**

Promulgada por las Cortes Constituyentes el 9 de diciembre de 1.931, cuenta con un total de 125 artículos que se distribuyen en un Preámbulo, un Título Preliminar con siete Disposiciones Generales, 9 Títulos y dos disposiciones Transitorias.

Es precisamente en el párrafo 3º del artículo 1º del Título Preliminar donde en referencia a la Forma de Estado se establece:



*"La República constituye un Estado integral compatible con la autonomía de los Municipios y de las Regiones".* Fórmula ambigua, señala ARCENEGUI, que trata de reconocer unas autonomías de municipios y regiones sin renunciar por ello a la unidad.

Manifestación inequívoca, como hemos señalado anteriormente, de ese camino intermedio, de la búsqueda del equilibrio que traduce el viejo pleito regional. Es también, *"el resultado de la factura que pasaban los partidos nacionalistas por su participación en el Pacto de San Sebastián, y que había sido presentada con anterioridad a la elaboración del propio Texto Constitucional"*.<sup>36</sup> La decisión catalana de proclamar la República en el marco del Estado Federal, obligó al gobierno de la Nación a decidir un viaje urgente a Barcelona de sus tres ministros catalanes<sup>37</sup> para convencer a MACIÁ del sometimiento de su "precipitada decisión", a las futuras Cortes Constituyentes. Como contrapartida: un régimen especial de autonomía.

---

<sup>36</sup> ARCENEGUI. Obra citada, Pág. 170.

<sup>37</sup> D'OLWER, DOMINGO y DE LOS RÍOS.

Cuando se encarga a la Generalitat el desarrollo del proceso autonómico, se señala por algunos autores que debe ser entendida como una "fórmula de concordia", (atribuida a Fernando DE LOS RÍOS). Cabe entender, a nuestro juicio que, los procesos autonómicos son, por tanto, fórmulas "menores", soluciones de compromiso que vienen a taponar, pero no a enfrentar, posiciones federalistas como la de MACIÀ. El Estatuto sería sancionado por las Cortes, con evidentes limitaciones sobre la postura inicial, el 15 de septiembre de 1.932.

Centrémonos ahora no obstante, en el contenido de este párrafo tercero del artículo primero para analizar qué se entiende y, en su caso, qué fue entendido con la expresión "ESTADO INTEGRAL".

Diremos en primer lugar que la introducción de este término en la Constitución de la Segunda República es para Nicolás PÉREZ SERRANO, obra del Profesor Miguel CUEVAS, quien sostuvo

que se vendría a superar así la contraposición existente entre estado Unitario y Federal.<sup>38</sup>

Esta sería la línea seguida por la Comisión encargada de redactar el Proyecto Constitucional y que, a juicio de VANDELLI<sup>39</sup>, ante la alternativa de elegir entre el régimen federal o el régimen unitario prefirió no teorizar sobre un tema tan grave, sino *"apoyarse en la realidad de hoy y dejar sitio para la posible realidad de mañana"*<sup>40</sup>.

Esta última afirmación: dejar sitio para la posible realidad de mañana, es en nuestra opinión, la misma fórmula adoptada por la Constitución de 1.978. En base a ella, todas las posibilidades aparecen abiertas hoy. Desde las jurídicamente más costosas, obligadas a acudir a la reforma constitucional. Pasando por las más ambiguas, pero también terriblemente onerosas, a las que nos hemos venido acostumbrando en

---

<sup>38</sup> Vicente RISCO atribuye el empleo originario del adjetivo "integral" a la celebración en Lugo, año 1.918, de la Primera Asamblea de las "Irmandades da Fala", donde se aprobó un manifiesto que, dirigido al Gobierno, pretendía conseguir la "autonomía integral de la Nación gallega".

<sup>39</sup> "El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas". Pág. 44.

<sup>40</sup> El subrayado es nuestro.

un ejercicio sin límite de vaciamiento del Estado, a cambio de ir escribiendo la letra cada día.

Pero además es necesario destacar que, en 1.931 no se volvió a plantear una organización federal por cuanto el fallido ensayo anterior permanecía demasiado próximo en la memoria colectiva. Rechazada esta fórmula por la mayoría, no se impedía sin embargo, el reconocimiento de la existencia, en algunas regiones españolas, de una personalidad autónoma: *"Cerrar el camino para su expansión habría sido una insigne necesidad política"*.<sup>41</sup>

Y es que el propio Presidente de la comisión Constitucional, JIMÉNEZ DE ASÚA, valoró la forma establecida por el Estado integral, como una superación tanto del estado Federal como del Estado Unitario. Respecto de este último encuentra ventajas en cuanto que le hace compatible con las autonomías regionales. Mientras que, en su relación con el estado Federal permite la existencia de una doble realidad: existen, por un lado, territorios ligados al Estado por una estrecha dependencia político -administrativa. Y junto a ellos

---

<sup>41</sup> JIMÉNEZ DE ASÚA.

encontramos regiones que pueden ser habilitadas para asumir funciones de autogobierno, con grados diversos, con varios matices pero sin imponer una relación uniforme entre el Estado y unos y otros territorios.

El adjetivo "integral" no debe ser entendido como uniformidad. Antes bien, como puso de manifiesto el portavoz de la Federación Republicana gallega, NOVOA SANTOS, España debía perdurar como una república única, como una república integral dentro de las posibilidades diferenciales.

Siendo, precisamente, esa idea de uniformidad la que censuramos nosotros en la redacción del modelo autonómico vigente. La fórmula genérica del "café para todos" creadora de tantas comunidades de laboratorio, no ha servido para dar contento ni a Cataluña ni al País Vasco. Comunidades ambas que en el momento actual continúan reclamando vías específicas de reconocimiento a su hecho diferencial y

que, como cabría esperar, la receta de un único fármaco no ha sido capaz de curar<sup>42</sup>.

Abundando en esta configuración del Estado integral, el Título I del Texto Constitucional se reserva los artículos 8 al 22 para la Organización Nacional. Bajo este epígrafe se establece que: "el Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las provincias que se constituyan en régimen de autonomía".

La realidad se encargaba de demostrar que devenía mucho más exigente a la hora de desarrollar el precepto constitucional. Esto es, los *requisitos exigidos* para acceder a la autonomía limitaban de modo extraordinario, las posibilidades de acceso. Así se hacía necesario:

- 1º.- La propuesta de los municipios que comprendieran las dos terceras partes del censo electoral.

---

<sup>42</sup> Así de contundente se mostraba el 30 de junio de 1.996, en la clausura de la Escuela de Verano de CiU, el Sr. PUJOL: "Nosotros somos diferentes y queremos ser diferentes, y llegará un momento en el que esa preocupación que tienen las otras autonomías, sobre todo algunas, por hacer exactamente lo mismo que quiere hacer Cataluña, resultará simplemente patética (...) Y en todo caso, si se les tiene en cuenta, se puede llegar a una situación en la que fracase el proyecto de resolver definitivamente el tema de la estructura del Estado".

2º.- Un referéndum afirmativo de al menos dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región. Si el resultado del plebiscito era negativo no podía volver a plantearse hasta transcurridos cinco años.

3º.- Por último, aprobación por las Cortes, según lo dispuesto en el artículo 12.

Pero es que además, considera acertadamente VANDELLI,<sup>43</sup> que la región tiene un carácter *accidental* en la Constitución de 1.931. Toda vez que, como acabamos de exponer, es el reconocimiento de una facultad que deja a la libre voluntad de las provincias. Siempre y cuando cumplan los requisitos de ser limítrofes, y tener características históricas, culturales y económicas comunes.

De este modo no ofrece duda el hecho de que era la *provincia en exclusiva a quien correspondía el impulso de la iniciativa*. A mayor abundamiento, si aquella parecía inactiva, la sustitución por otro

---

<sup>43</sup> Obra citada. Págs. 44-46.

órgano quedaba excluida. Especial significación reviste el artículo 22 por cuanto arbitra una fórmula de retorno, de vuelta atrás, según la que *“cualquiera de las provincias que forme una región autónoma o parte de ella, podía renunciar a su régimen y volver a la provincia directamente vinculada al poder central”*.

También con esa fórmula de permanencia en relación directa con el poder central, se reconocía a los territorios de soberanía del Norte de África su organización en régimen autónomo.

Especial interés reviste conocer aquellas garantías que se arbitran para hacer compatible la especificidad regional preservando, al mismo tiempo la unidad de la República. Bástenos citar el artículo 13, donde se encuentra la prohibición expresa de *Federación* para las regiones autónomas. Ello junto al principio de *igualdad* de todos los españoles, por su condición de tal, en las diferentes regiones, sancionado en el artículo 17.

Por lo que se refiere a las *competencias*, la Constitución de 1.931 fija un principio de doble distribución:



- Aquellas materias en las que el Estado se reserva la competencia en exclusiva. Legislación y ejecución directa incluidas: nacionalidad, representación exterior, seguridad nacional, sistema monetario... (artículo 14).
- Y aquellas otras en las que las regiones autónomas gozan de ejecución, pero siempre en función de su capacidad política. Sometida al juicio de las Cortes y *correspondiendo al Estado la legislación*.<sup>44</sup> (Artículo 15).

Tema este último que se nos antoja de especial importancia, no sólo en el desarrollo del Texto Constitucional que nos ocupa, sino también como consecuencia de los recientes *Pactos de Gobernabilidad* celebrados entre el Partido Popular y las formaciones políticas nacionalistas, tras las elecciones celebradas el 3 de marzo de 1.996, y a los que nos referiremos en profundidad en el Capítulo III<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>45</sup> Ver traspaso legislación.

Por su parte, los artículo 16 y 18, se reservan para las *competencias residuales*. De este modo, a las Regiones autónomas, en sus respectivos Estatutos, les podrían corresponder la legislación exclusiva y la ejecución directa de aquellas materias no contenidas en los artículo 14 y 15.

Además, todas aquellas materias que no aparecieran recogidas en los Estatutos de autonomía "se reputarán propias de la competencia del Estado, quien a su vez y mediante ley, podrían distribuir o transmitir las facultades.

Limitémonos aquí con esta exposición esquemática en cuanto al ámbito competencial, para abordarlo de nuevo en el Capítulo Segundo, en un análisis comparativo del tratamiento que del mismo se hace en la Constitución de 1.978.

Por último, no queremos poner punto final a este apartado sin mencionar si quiera al Tribunal de Garantías Constitucionales en una doble consideración de interés para nuestro trabajo. Esta es de una parte, como órgano competente para conocer de los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades

Autónomas. De otra, en cuanto a su multitudinaria composición, dado que permite la incorporación de un representante por cada una de las regiones españolas (artículo 122), lo que venían a asegurar una mayor implicación de los entes regionales representados.

### **\* De La Soberanía**

¿Quién es el sujeto titular de la soberanía en la Constitución de 9 de diciembre de 1.931?

Señalaremos en primer lugar, que el principio de soberanía va a enunciarse confusamente, al menos en su titularidad. Ya que aquella se predica de España en el Preámbulo del Texto: *"España en uso de su soberanía"*....., para transformarse a continuación en *"popular"* a tenor del contenido del artículo 1º: *"los poderes (de la República) de todos sus órganos emanan del pueblo"*.

Siendo el artículo 12, al regular la aprobación de los Estatutos de autonomía, el que viene a reconocer la participación popular directa en los mismos. Recogiendo, por tanto, el ejercicio de la soberanía popular. Es este mismo reconocimiento popular el que encontramos en el artículo 51 al afirmar que la potestad legislativa reside en el pueblo. Todo ello, junto a las iniciativas referendales y legislativas contenidas en el artículo 66, y el procedimiento establecido para revocar, en su caso, al Presidente de la República (Artículo 82).

Acabamos de referir que la soberanía en la Constitución republicana aparece atribuida al pueblo y a España, siéndolo también a la Nación: los diputados una vez elegidos representan a la Nación (artículo 53, párrafo 2º). Y en este sentido no debemos omitir dos puntos: uno, que el Presidente de la República, en su condición de Jefe del Estado, personifica a la Nación (Artículo 67). Y dos, el hecho curioso que pone de manifiesto el artículo 94: la Justicia se administra en *nombre del estado*.

Podemos concluir diciendo que, en ningún caso, nos encontramos ante una situación de soberanía *compartida* entre la Nación y las distintas Regiones autónomas. Pues éstas inscriben su

reconocimiento en la voluntad constitucional y no en ningún otro poder anterior constituido.

**\*¿Es el Estado Integral-Regional una forma genérica entre el Estado Unitario y el Federal?**

Abordamos esta pregunta manifestando que la consideración doctrinal de esta Forma de Estado se ha visto presidida por una viva polémica. Esta se inicia con la aparición de los trabajos de AMBROSINI<sup>46</sup>, al considerar el “Estado Integral” como concepto autónomo y, por tanto, diferenciado del Estado Unitario y del Federal.

Otro sector de la doctrina prefirió considerarlo como una forma híbrida (FERRANDO BADIA, S. VARELA,...). Para N. PÉREZ SERRANO, al valorar el adjetivo “integral” sólo le encontraba una ventaja consecuencia de la que MAUTNER atribuía al término ESTADO, y que no

---

<sup>46</sup> “Un tipo intermedio di Stratto tra l'Unitario e il Federale caratterizzato dall'autonomia regionale”. Rev. Dir. Pubbl. 1.933, Págs. 93-100.

era otra que la de ser un término “absolutamente” vacío de sentido con lo que cada uno podía llenarlo a su antojo. Y esto, sin embargo, no es afrontar el problema: es eludirlo”.

En un extremo de la polémica se encontrarían aquellos quienes lo consideran como una “*especie concreta del género de los federalismos*”, que parte a su vez de la tesis dual o bipartita de las formas de estado. Tomás VILLARROYA, GONZÁLEZ-ESPINAR, y Javier RUIPEREZ, quien siguiendo a LA PERGOLA, sostiene que los denominados Estado “INTEGRAL”, “REGIONAL”, “de las AUTONOMÍAS o AUTONÓMICO” no son en rigor más que distintas manifestaciones estructurales de una misma realidad: el Estado políticamente descentralizado, o lo que es lo mismo, el Estado Federal en sentido amplio.

En el otro margen de esta discusión doctrinal, aparecen quienes consideran el Estado Regional como categoría *genérica*. Y dentro de ella se encuentra comprendidos el modelo español de 1.931 que estamos analizando, el italiano de 1.947 y el vigente español de 1.978.

Así, JIMÉNEZ DE ASÚA, en la presentación de la Constitución de 1.931 contrapone el Estado Regional al Estado Federal en base a su origen. El Estado Regional surge de la transformación de un Estado Unitario preexistente. Y, de modo especial, porque federar debe ser leído como reunir. Luego, se han federado “aquellos Estados que vivieron dispersos y quisieron después, reunirse en colectividad.”<sup>47</sup>

A esta hipótesis volveremos en la última parte del presente trabajo. Es casi imposible, aunque la política sea el arte de lo posible, reunir aquello que ha permanecido unido, cuyos elementos han contribuido a escribir juntos las mismas páginas de la historia. En el futuro del Estado español, la Federación no sería sino dar satisfacción a quienes se sienten diferentes, reconociendo una forma de unión - separación en la que permanecer operativamente integrados. Sería trasladar a los futuros “*miembros*”, bien de modo simbólico, en el ejercicio máximo de su libertad, la capacidad de permanecer unidos por “*propia*

---

<sup>47</sup> El origen histórico de la clasificación tripartita de las formas de Estado se encuentra en el marco de la Constituyente española de 1.931. A través de las palabras de JIMÉNEZ DE ASÚA, al considerarlo intermedio y superador del Federal y del Unitario.

*voluntad*"... Nada obstaría a un cambio cuando se sintiera llegado el momento.

Las llamadas a la participación directa de la soberanía popular, sin filtros de uno u otro signo - Disposición Transitoria Cuarta, por ejemplo -, legitimaría la decisión.

Pero otros autores como BISCARETTI, POSADA, LUCAS VERDU,<sup>48</sup> conciben el Estado Regional como **Unitario** caracterizado por una estructura muy descentralizada. En este Estado Regional tienen reconocida su existencia entes territoriales autónomos, denominados Regiones, que dotados de autonomía se les permite de una parte legislar, ya sea de manera exclusiva o compartida con el Estado; y de otra, administrar respecto de ciertas materias especificadas por la Constitución del Estado. Tesis que nosotros suscribimos plenamente.

Coincidente con esta teoría es el contenido que por una parte de la doctrina se da a la idea de **Región**, al definirla como una entidad pública territorial dotada de personalidad **No Originaria Ni**

---

<sup>48</sup> Curso de Derecho Político IV. Pág. 678.



**Soberana.** Estas son las dos características que queremos destacar. No es originaria porque deriva del reconocimiento que de ella hace el Estado. Y, tampoco es soberana, porque carece de la potestad de gobierno o de imperio que sin embargo, sí es propia del Estado. Estamos, por tanto, ante una potestad normativa y de administración limitada y condicionada por la potestad de gobierno a la que permanece subordinada.<sup>49</sup>

Si bien es necesario poner además de manifiesto que ya tanto Kelsen como Finer habían reducido todas las estructuras estatales a dos: Estado Unitario y Estado Federal, con independencia de las especificidades que pudieran darse en un modelo u otro.

Y, sin perjuicio de lo que abordaremos en el último Capítulo de este trabajo, podemos adelantar que la doctrina distingue entre un tipo u otro de Estado<sup>50</sup> en base al distinto modelo de formación

---

<sup>49</sup> P. VIRGA. "Diritto Costituzionale". Milán 1.957. Págs. 429-430.

<sup>50</sup> J. RUIPÉREZ. "La Protección Constitucional de la Autonomía". Págs. 36 y siguientes. Editorial Tecnos.

histórica por una parte, y de otra, aquella que atiende a que los miembros tengan reconocida o no autonomía constituyente.

Así en relación con el origen se entiende que el Estado Federal es *"fruto de la unión y progresiva centralización de dos o más Estados anteriormente independientes y soberanos, sujetos de derecho internacional"*. Mientras que en el Estado Regional, el estado políticamente descentralizado surge de la transformación de un preexistente Estado Unitario.

Para J. RUIPEREZ,<sup>51</sup> siguiendo los postulados de FRIEDRICH, argumenta que, únicamente es posible obtener una ponderada y cabal comprensión del Estado Federal si entendemos el federalismo y las relaciones federales como un proceso dinámico. Y es que se amplía el marco federal, no sólo como fórmula tendente a la unidad de lo anteriormente disperso, sino también como proceso a través del cual una comunidad política de *pasado unitario* llega a *diferenciarse* en una serie de comunidades separadas distintas que constituyen una nueva organización en la que las comunidades diferenciadas,

---

<sup>51</sup> Obra citada. Págs. 37-41

organizadas separadamente ahora, llegan a ser capaces de actuar separadamente y por su cuenta la solución de aquellos problemas que hasta entonces tenían en común.<sup>52</sup>

Es al objeto de nuestro trabajo más interesante el planteamiento político por el que los nuevos *miembros* de un Estado, otrora Unitario, acceden a esta condición. Debiendo ser entendido, a priori, como un acto jurídico unilateral del propio poder constituyente (JELLINEK).

Sin embargo, un amplio sector doctrinal prefiere cerrar la polémica argumentando que la distinción entre Estado Federal y Estado Regional, obedece a un contencioso nominalista. Creemos que si bien las diferencias no parecen insalvables, es interesante recoger la observación fundamental de LA PERGOLA, para admitir que el Estado Regional tiene una estructura *análoga* a la del Estado Federal, aunque no idéntica, en la medida en que pueden ser adoptados determinados elementos de este último y, rechazados otros.

---

<sup>52</sup> El subrayado es nuestro.

Dejando por un momento a un lado la polémica consideración jurídica que el *Estado integral* puede merecernos, es lo cierto también - y ello afecta a esta Tesis sobremanera - que, *"no se pretendió una reorganización global del Estado español, sino más modestamente satisfacer las aspiraciones federales de los catalanes"*<sup>53</sup>. Se daría al hecho vivo de Cataluña una satisfacción idéntica a la que podría obtener en un régimen federal de amplio criterio puesto que no es indispensable en la Constitución la palabra federal porque está la sustancia federal.<sup>54</sup>

### 3.- Definición:

*"La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades que la integran y la solidaridad entre todas ellas". (Artículo Segundo).*

---

<sup>53</sup> Santiago VARELA. "El problema regional de la II República". Pág. 50

<sup>54</sup> ALCALÁ-ZAMORA. Diario de Sesiones del Congreso. Número 40, 17 de septiembre de 1.931.

Hemos querido reservar este último apartado del Capítulo Primero dedicado a la FORMA DE ESTADO, a analizar el reconocimiento que la Constitución de 27 de diciembre de 1.978 le dedica dentro de su TITULO PRELIMINAR. Nos encontramos por tanto ante el modelo vigente al que, como señalábamos al iniciar estas páginas, no podemos negarle hoy ya su dimensión histórica. Dimensión histórica conferida de una parte por el transcurso de casi veinte años de evolución, de desarrollo si bien que no pleno, del Estado de las Autonomías. Así como también su condición de etapa previa de un modelo que ha comenzado a dibujarse en el horizonte político con mayor nitidez al abrigo de la ayuda que los partidos nacionalistas (catalán especialmente, vasco y canario) prestan al Gobierno central en su actividad ejecutiva.

Pero no obstante, y antes de adentrarnos en el estudio del contenido del Artículo Segundo, hemos de poner de manifiesto la confluencia en el mismo de tres principios sobre los que pivota la Norma Suprema en su conjunto: el principio de UNIDAD, no cuestionado *frontalmente en la historia constitucional española ni tan si quiera en sus momentos más excepcionales* (Códigos de 1.873 y 1.931); el derecho a la autonomía, donde el poder constituyente decide **reconocer y garantizar** formalmente la existencia de singularidades dentro del marco común. Y,

por último; el principio de SOLIDARIDAD como elemento equilibrador de la nueva forma de entender la organización territorial del Estado.

### **3.1.- Análisis del precepto**

Respetuosos con la tradición legitimadora de la nueva realidad constitucional, ajenos a la búsqueda de fórmulas pretendidamente originales, dividiremos el análisis del Artículo Segundo en dos apartados bien diferenciados, siguiendo la línea invisible trazada por su propio contenido. Influencias distintas y aún contrapuestas concurren en este precepto que, encarna - como ningún otro del articulado - la vocación de "consenso" que presidió no sólo la redacción del Texto Constitucional si no también toda la primera etapa de la Transición política.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Hablamos de "primera etapa" por haber considerado siempre que la Transición llegaría a su fin cuando tuviera lugar la alternancia pacífica en las urnas tras la larga etapa socialista, tal y como UCD la facilitó, en octubre de 1.982.

Así pues, un primer apartado lo dedicaremos al PRINCIPIO de UNIDAD, reservando otro segundo para el DERECHO a la AUTONOMÍA.

**A) Principio de Unidad: unidad de la nación española.**

Como ya quedara expuesto al tratar de los ANTECEDENTES <sup>56</sup> la CONCEPCIÓN UNITARIA DEL ESTADO es el denominador común de nuestro devenir constitucional, y la primera parte de este artículo Segundo no acierta a convertirse en excepción: “... *indivisible unidad de la Nación española*”.

Pero junto a esta voluntad expresa de no manifestarse contrario a la tradición, hay que destacar al menos otras dos notas:

- Las circunstancias históricas en que el Texto fue redactado no aconsejaban, o mejor aún no permitían el salto en el

---

<sup>56</sup> Capítulo Primero, párrafo Segundo de este Trabajo.

vacío que hubiera supuesto la adopción de las tesis rupturistas. - (No olvidemos que si bien el Régimen de Franco había aceptado con su muerte la inmolación, el control de las estructuras de poder no hubieran tolerado arrancar también los pilares más profundos de su credo) -. De este modo, la invocación expresa a la PATRIA venía a poner de manifiesto, de manera rotunda, la pervivencia de un sentimiento frente al que no todas las tendencias políticas, y en especial las de oposición, parecían compartir.

Los adjetivos "indivisible" e "indisoluble" que la custodian sirvieron de contención, si bien que formal, a las distintas tentativas disgregadoras.

- Además, la propia coherencia constitucional - de la que el Texto adolece en más ocasiones de las deseadas -, supo sin embargo, imponerse aquí. No olvidemos que el apartado segundo del artículo primero al hablar del reconocimiento de la SOBERANÍA NACIONAL señala que queda atribuida al pueblo español en su conjunto:... sólo la necesidad sentida -



señala FERNÁNDEZ-SEGADO <sup>57</sup>- de impedir cualquier atisbo formal que pudiera dar pie a las comunidades que integran España de reclamar para sí el atributo de la soberanía, explica el recurso a la fórmula de la "soberanía nacional" para enunciar un principio que no es otro que el de la soberanía del pueblo del que emanan todos los poderes del Estado.

No es tampoco esta vez la primera en que una de nuestras Constituciones emplea de manera confusa los términos de soberanía nacional y popular.<sup>58</sup> Además, nosotros entendemos con el Profesor LUCAS VERDÚ,<sup>59</sup> que la reducción constitucional de la antinomia soberanía nacional = soberanía popular, convirtiéndola en síntesis, es significativa porque confirma también la síntesis entre el reformismo y el rupturismo dentro del precepto que realiza la refundación del Estado.

---

<sup>57</sup> "El Sistema Constitucional Español". Pág. 109.

<sup>58</sup> Constitución de la II República.

<sup>59</sup> LUCAS VERDÚ. Pág. 714 y siguientes. "Comentario al Artículo 1º. Tomo I". Obra dirigida por ALZAGA.

Sea cual fuere el motivo es lo cierto que partimos aquí de una realidad inequívoca como es el reconocimiento constitucional expreso de un ÚNICO TITULAR DE LA SOBERANÍA, y por tanto, de una SOLA NACIÓN. El apartado 2º del artículo 1º, tiene la trascendencia de dejar al margen de toda duda que la soberanía es unitaria y que corresponde a la Nación española.<sup>60</sup>

Ya apuntamos con anterioridad al hablar de la soberanía el carácter ABSOLUTO y PERPETUO predicable de la misma, debiendo añadir también una tercera característica: la ORIGINARIEDAD: el poder soberano no deriva de ningún otro haciéndole independiente en el contexto internacional. Sin que ello implique reconocer lo que tiene de pérdida o cesión de soberanía por el hecho de su incorporación a estructuras supranacionales.

A sensu contrario, el poder de los entes autonómicos - este hecho reviste importancia capital en las pretensiones nacionalistas - *sí deriva* de la voluntad de la Nación española que, a través de su Norma Suprema así se lo ha otorgado. No nos encontramos por tanto, ante

---

<sup>60</sup> LUCAS VERDÚ. Pág. 714 y siguientes. "Comentario al Artículo 1º. Tomo I". Obra dirigida por ALZAGA.

ningún tipo de SOBERANÍA COMPARTIDA entre el Estado y las Comunidades Autónomas.<sup>61</sup>

Se hace necesario evocar aquí que durante los Debates Constitucionales, los representantes de la Minoría Vasca sostuvieron que la soberanía correspondía "originariamente" a los pueblos que componen España.<sup>62</sup>

Y abundando en la misma tesis,<sup>63</sup> se afirma que "... en el ámbito territorial denominado España conviven diversos pueblos y en cada uno de estos reside la soberanía".

Tanto en el modelo surgido de la Constitución de 1.931 como en la vigente de 1.978, los entes autonómicos (Regiones y Comunidades) carecen de personalidad originaria. Deben su existencia a ningún otro poder constituido anteriormente. No son soberanos porque carecen de "imperium".

---

<sup>61</sup> Actuales invocaciones del Presidente de la Generalidad.

<sup>62</sup> ARZALLUS: Diario de Sesiones del Congreso. 4 de julio de 1.978. Págs.. 3.788 y siguientes.

<sup>63</sup> J. M. BANDRÉS. "La Transición Política". R. Morodo. Pág.. 207.

A modo de inciso señalaremos que, no obstante este reconocimiento constitucional expreso no ha evitado que desde su entrada en vigor, y muy especialmente en los últimos años,<sup>64</sup> asistamos a una aceptación tácita generalizada, cuanto menos en su vertiente terminológica del concepto "*Nación*" para referirse a las Comunidades Históricas de "hecho diferencial".

Pero volviendo al único sujeto titular de la soberanía - el pueblo español-, hay que señalar que éste es invocado previamente en el propio PREÁMBULO CONSTITUCIONAL: "En consecuencia, las Cortes aprueban y el PUEBLO ESPAÑOL RATIFICA la siguiente Constitución..."; artículo 1.2 junto al artículo 66.1: "Las Cortes Generales representan los procesos de Reforma Constitucional (Título X, artículos 167 y 168)<sup>65</sup> vienen a poner de manifiesto la voluntad de la unidad constituyente. Que,

---

<sup>64</sup> Cifrado por la pérdida de la mayoría absoluta del PSOE, y renovado cada vez que el concurso nacionalista se hace necesario para la gobernabilidad del Estado. (Nos remitimos al Capítulo III).

<sup>65</sup> El procedimiento hiperrígido del art. 168: "... una cláusula de rigidez reforzada (concebida casi como una intangibilidad)... cuyo primer apartado hace muy ardua la modificación del Título Preliminar, donde se encuentra el Art. 2º y se contiene la forma política de la Constitución". LUCAS VERDÚ. Pág. 796. Y que sin duda es otro de los elementos capaces de gravar la posible ruptura de la unidad.

como señala el profesor SÁNCHEZ-AGESTA<sup>66</sup> no viene sino a reforzar el PRINCIPIO DE UNIDAD INDIVISIBLE sobre la REALIDAD INDISOLUBLE de una patria común. Siendo especialmente significativas las CIRCUNSTANCIAS POLÍTICAS que de este principio de unidad se derivan.

De entre ellas, destacaremos en primer lugar, su repercusión en el ORDEN INTERNACIONAL donde, obviando la dicotomía Nación-Estado, queda establecida de una parte en el Artículo Primero al decir que "España se constituye en un Estado"; con una sola forma de gobierno como es la Monarquía parlamentaria (p. 3º); el Rey como Jefe del Estado es símbolo de su unidad y permanencia (Art. 56); existe una sola personalidad en el orden externo que se materializa en la representación del Rey (Art. 63)<sup>67</sup>; sobre la base de una Nación; con una lengua oficial: el castellano (Art. 3. p. 1) que "todos tienen el derecho y el deber de conocer"; con una sola bandera (Art. 4º. p. 1º), sin perjuicio en ambos casos, claro está, de las propias de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>66</sup> Pág. 151 y ss. O. Cit.

<sup>67</sup> "La existencia de una Corona super-partes garantiza la unidad y permanencia estatales y la indisolubilidad de la Nación española que se fundamenta en la Constitución". LUCAS VERDÚ. Derecho Político IV. Págs. 512 y siguientes.

Además, y en relación con el consentimiento prestado por el Estado en los Tratados Internacionales, es requerida la autorización previa de las Cortes Generales en aquellos que afecten a la INTEGRIDAD TERRITORIAL de España (Art. 94, 1, c.), así como la posterior incorporación de los mismos a nuestro ordenamiento jurídico (Arts. 93-96).

Por último, y como no podía ser de otra manera, en base a lo dispuesto en el artículo 11, se reconoce una sola NACIONALIDAD.

En segundo lugar señalaremos, la UNIDAD DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO. La Constitución, situada en la cúspide de la pirámide legislativa, culmina la existencia de un mismo régimen jurídico al que se encuentra sujetos tanto los ciudadanos como los poderes públicos (Art. 9.1), con una inequívoca igualdad ante la ley en base a lo dispuesto en el artículo 14. Refrendado por el párrafo 1º del artículo 139, que establece los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

No obstante, y pese a lo dispuesto en el desarrollo estatutario posterior, junto a la adopción de ciertas medidas de indudable trasfondo político, facilitan que hoy podamos cuestionarnos de facto esta igualdad formal. En este sentido, especialmente vulnerable resulta el contenido del párrafo segundo del citado artículo 139; "Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio del Estado". La exigencia de conocimiento de determinadas lenguas propias en algunas comunidades autónomas, contraviniendo preceptos constitucionales que sólo sancionan el "deber de conocerla y el derecho a utilizarla", respecto del castellano, acaba por convertirse en serios obstáculos que si no impiden, al menos sí condicionan el libre asentamiento o en su caso, la permanencia en estas Comunidades.<sup>68 y 69</sup>

Sería muy grave que por reconocer, defender y garantizar los derechos de las regiones y nacionalidades que integran España

---

<sup>68</sup> Nuevo Proyecto de Ley del Catalán.

<sup>69</sup> El 24 de septiembre de 1.996 el Gobierno Vasco (PNV, PSE, EA) aprueban el Segundo Plan de Euskaldunización de la Administración, que obligará a los funcionarios al dominio del Euskera. Desde 1.997 al 2.002.

acabáramos por desamparar, por conculcar los derechos de TODOS los demás ciudadanos que también son españoles, sujetos de derechos reconocidos constitucionalmente. No olvidemos tampoco que el Estado tiene conferida entre sus COMPETENCIAS EXCLUSIVAS (Art. 149,1,1ª): "La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales".

En tercer lugar, destacaremos la UNIDAD DEL TERRITORIO COMO ESPACIO POLÍTICO. - Ya hemos visto que el territorio constituye junto a la POBLACIÓN y al IMPERIUM los tres elementos atribuidos por la doctrina al Estado para poder predicar del mismo su existencia y reconocimiento. Y aquí, en el contenido del Artículo Segundo se reviste de toda su importancia como principio básico de unidad.

Según se desprende de lo dispuesto en el apartado anterior, el principio de unidad territorial se manifiesta de una parte, como ámbito de aplicación del principio de igualdad de derechos - Entre todos los que habitan el territorio nacional -, así como espacio político - económico.



Por tanto, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 139, el reconocimiento formal de la igualdad de derechos y deberes en todo el territorio del Estado “supone una unidad de espacio como base de la acción política”.<sup>70</sup>

Es importante destacar también que este principio de referencia, en su proyección sobre la organización territorial del Estado contiene dos manifestaciones claramente diferenciadas:

- de una parte, IGUALDAD DE DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS, - a la que ya nos hemos referido de modo especial al tratar el contenido de los artículos 139.1 y 149.1, 1ª-. Sólo nos resta matizar aquí que, el propio Tribunal Constitucional y un sector doctrinal importante (FERNÁNDEZ-SEGADO,...)<sup>71</sup> convienen en que este principio de igualdad en cualquier parte del territorio del Estado “no puede ser entendido en modo alguno como una

---

<sup>70</sup> SÁNCHEZ-AGESTA. Comentarios... Pág. 141.

<sup>71</sup> Págs. 873 y siguientes. Obra citada. FERNÁNDEZ SEGADO.

rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones..., puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional".<sup>72</sup>

Por tanto, para el Tribunal solo se entenderá que ha existido una vulneración del principio constitucional de igualdad en cuanto "una norma de la Comunidad afecte a una posición jurídica fundamental de los ciudadanos o establezca alguna discriminación entre los vecinos de los distintos lugares del territorio nacional".<sup>73 y 74</sup>

Es necesario añadir además la IGUALDAD JURÍDICA ENTRE TOSAS LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, que se pondría de

---

<sup>72</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1.981

<sup>73</sup> FERNÁNDEZ-SEGADO. Obra citada. Pág. 874.

<sup>74</sup> El subrayado es nuestro.

manifiesto en cuanto a "su subordinación al orden constitucional; en cuanto a los principios de su representación en el Senado (art. 69.5); en cuanto a su legitimación ante el Tribunal Constitucional (art.162.1); o en cuanto a que, las diferencias entre los distintos Estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales (art. 138.2).

Cabe por último, que nos refiramos al principio de UNIDAD EN EL ORDEN ECONMICO. Así, el Preámbulo de nuestra Constitución garantiza "un orden económico y social justo", con un carácter marcadamente unitario que, posteriormente se desarrolla en artículos como el 139.2- al que ya nos hemos referido - donde queda recogida la libre circulación de personas y bienes. Dándose, Por tanto, una exigencia real de que el régimen económico sea uno par todo el Estado "par que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales".<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. 76/1.983 de 5 de agosto.

Sentencia del Tribunal Constitucional. 1/1.982

Sin olvidar que, en función de lo dispuesto en el artículo 149, 1,13, el Estado tiene atribuida la **COMPETENCIA EXCLUSIVA** sobre las "Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica".

No cabe duda que la unidad económica lleva aparejada, así mismo la **UNIDAD DE MERCADO**.<sup>76</sup> De nuevo el Tribunal Constitucional abre aquí una vía de encuentro a los problemas competenciales surgidos a la hora de compatibilizar la unidad económica de España y la pluralidad jurídica derivada de sus Comunidades Autónomas.<sup>77</sup>

Dentro de este capítulo económico cobra para nosotros especial significado el tratamiento que se da en el Texto a la **UNIDAD FISCAL**: "Hay una sola competencia originaria par establecer tributos que corresponde **EXCLUSIVAMENTE** <sup>78</sup> **AL ESTADO MEDIANTE LEY** (Art. 133.1), como potestad originaria". Sin embargo, debemos hacer referencia

---

<sup>76</sup> La convergencia con Europa (Tratado de Maastrich) no parece conferir otra fórmula a los distintos mercados nacionales.

<sup>77</sup> SÁNCHEZ-AGESTA. Obra citada. Pág. 142

<sup>78</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. 29/1.986 de 20 de febrero.

a la situación creada tras el resultado de las Elecciones Generales de 3 de marzo 1.996 junto a la necesidad de establecer la fórmula de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1.997 - 2001, que ha llevado al gobierno a proponer un sistema de *corresponsabilidad fiscal*<sup>79</sup> y al que volveremos a referirnos en el capítulo siguiente. Su aplicación otorgará *capacidad normativa* a las comunidades Autónomas.<sup>80</sup> La posibilidad de que la adopción de esta medida favorezca la creación de "paraísos fiscales"<sup>81</sup> en algunas Comunidades, se rechaza desde el Gobierno.<sup>82</sup> Nosotros simplemente nos vemos abocados a hacer la misma lectura interesadamente benévola que el Tribunal Constitucional a la hora de considerar que los principios de igualdad y de unidad no deben ser entendidos como UNIFORMIDAD...

---

<sup>79</sup> Presentado el 18 de julio de 1.986.

<sup>80</sup> El párrafo 2º del mismo artículo 133 establece que: "Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes".

<sup>81</sup> Las Comunidades Autónomas gobernadas por el PSOE: Extremadura, Castilla-La Mancha y Andalucía, se oponen a esta fórmula que lleva aparejada la cesión del 30% del IRPF.

<sup>82</sup> El Gobierno ha interpuesto, septiembre de 1.996, recurso de inconstitucionalidad contra la Ley vasca del Impuesto de Sociedades, que ha contado con la oposición no sólo del Gobierno vasco, sino también de los dirigentes del PP en esta Comunidad, por considerarla conforme con el sistema de "cupos" derivado de su sistema foral reconocido constitucionalmente como realidad preexistente al propio Texto normativo.

Pero existe aún otro elemento, sin duda de singular trascendencia, a quién se le confiere un papel de garante de este principio de unidad. Nos estamos refiriendo, claro está, a las FUERZAS ARMADAS. Soslayaremos cualquier referencia al debate constitucional que afectó a la inclusión del Ejército en el Título Preliminar de la Norma Suprema, capaz de justificar por sí mismo su más que indiscutible protagonismo en la agitada vida española desde los ya lejanos albores del siglo XIX.

Nuestro interés se centra exclusivamente en que según lo dispuesto en el Artículo 8º: *“Las Fuerzas Armadas... Tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial o el Ordenamiento constitucional”*. Muy especialmente porque los ataques, si bien que hasta ahora sólo verbales, a la integridad territorial pueden provenir también del interior: *“Si hay una mayoría nacionalista en este pueblo, nadie democráticamente le podrá impedir que tome las decisiones que crea oportunas. No se puede amenazar con EJERCITOS ni con CÓDIGOS a una realidad tan democrática como es la voluntad de un pueblo”*.<sup>83</sup> No obstante, el hecho de que nacionalistas

---

<sup>83</sup> Así se manifestaba Xavier ARZALLUZ tras ser reelegido Presidente del Euskadi Buru Batzar, el 3 de diciembre de 1.995, en Bilbao y en referencia a la autodeterminación.

vascos y catalanes estén comprometidos en la Gobernabilidad de España, servirá para reponernos la dosis de tranquilidad perdida.

Para concluir, podemos manifestar que si bien es cierto que resulta difícil atribuir, en términos generales, homogeneidad a la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional, empero se nos antoja oportuno cerrar este apartado relativo al Principio de Unidad, refiriéndonos a su sentencia 37/1.981 de 16 de noviembre, en donde se manifiesta que la "UNIDAD POLÍTICA, JURÍDICA, ECONÓMICA Y SOCIAL DE ESPAÑA IMPIDE SU DIVISIÓN EN COMPARTIMENTOS ESTANCOS".

**\* De la Nación española: Patria común e indivisible**

Ahora que en muy variados foros, obligados por la "necesidad virtuosa" de los acontecimientos políticos, más que por un ejercicio de inquietud académica, parecemos optar por una posible revisión del modelo de Estado, hemos asumido al mismo tiempo la ardua

tarea de reconducir o revisar el concepto de España <sup>84</sup> y ello porque permitiéndonos la licencia de parafrasear a ORTEGA Y GASSET, aún tiene pendiente su vertebración.

Los partidos políticos nacionalistas hegemónicos en Cataluña y el País Vasco, han explicitado reiteradamente su visión de España "solo como "Estado". Estado que garantiza y protege sus derechos y peculiaridades; que transfiere o deniega competencias; que reparte SOLIDARIAMENTE lo que recauda.... Sin embargo, la NACIÓN, la llamada al sentimiento, en la línea seguida por este Artículo 2º con su expresión PATRIA COMÚN, queda reservada en exclusiva al propio territorio, a la propia comunidad autónoma, a la propia... "Nación".

Ya hemos señalado al principio de estas páginas la importancia y el respeto que nos merece ese reconocimiento al "ser-sentirse vasco" al "ser-sentirse catalán", por trascender el plano teórico

---

<sup>84</sup> VIDAL-QUADRAS: El que fuera presidente del PP catalán señala que "actualmente existen dos conceptos de España: a) el de España Nación plural; es decir, proyecto común y pluralidad cultural, lingüística e histórica que se traduce desde el punto de vista jurídico, político, administrativo y financiero en el Estado de las Autonomías. b) Otra que es la idea de una España agregado de naciones; es decir, la España confederal bajo el vínculo simbólico de la Corona, donde cada una de las partes tiene soberanía - o cuasi soberanía propia -, y todas ellas comparten en régimen de condominio, el Estado Común. "Declaraciones a ABC, 8 de septiembre de 1.996.



aferrándose a la emoción. Pero, en esa misma órbita de apelación al sentimiento - mientras no se produzcan cambios en la configuración jurídico -política - se hace necesario el ejercicio del derecho de quienes son y se sienten españoles <sup>85</sup> y quieren y sienten a catalanes, vascos, gallegos,... como miembros de esa PATRIA COMUN que la Constitución llama España.

Por todo ello, creemos como escribe J. P. FUSI <sup>86</sup> que "España no es una agregación de sus regiones y nacionalidades. Al contrario, España es, desde hace siglos UNA NACIÓN, aunque haya sido muchas veces una *Nación* problemática y mal vertebrada, aunque en ella COEXISTAN CON LA REALIDAD NACIONAL, acusadas REALIDADES REGIONALES, y aunque en ella convivan con la cultura común, culturas y lenguas privativas de regiones y nacionalidades...". Porque tampoco hemos podido sustraernos a la vieja polémica Nación-Estado. Antes bien, hemos acabado aceptando el uso y el abuso del término "*Nación*" para calificar sin rigor a unas Comunidades históricas que nunca tuvieron esa consideración. Y además, ahora por extensión, otras comunidades

---

<sup>85</sup> Alejados de los excesos de un nacionalismo españolista.

<sup>86</sup> Artículo publicado en la "Tercera" de ABC, bajo el título: "España nacionalidades y regiones". 7 de abril de 1.996.

surgidas de la formación generalizada del 78 reclaman también su propio "hecho diferencial".<sup>87</sup> Olvidando con demasiada facilidad o demasiado pronto, que el consenso constitucional sólo alcanzó, no exento por ello de los debates más polémicos, la expresión *nacionalidades*.<sup>88</sup>

Quizá sería un buen ejercicio comenzar por reconocer a la Nación española como realidad anterior<sup>89</sup> y superior al propio Texto Constitucional, pues es la Nación española en su condición de poder constituyente y de titular de la soberanía quien otorga legitimación a la Norma Fundamental. Y ésta a su vez, la acepta como base de su organización política y su principio legitimador. Aquí es en consecuencia donde se da esa relación Nación = organización política estatal, que ha sido la base de todas las especulaciones sobre la *Nación* a lo largo del siglo XIX. Y sin duda, "se considera España como un factor de emotividad

---

<sup>87</sup> "Canarias es una Nación con personalidad cultural diferenciada, conformada por la territorialidad común, la historia, la economía, las costumbres en general y las instituciones y por constituir la lengua hablada en Canarias una modalidad lingüística peculiar del español." (Punto 2º del "Borrador de un ideario básico de Coalición Canaria". Dado a conocer por los medios de comunicación en agosto de 1.996.

<sup>88</sup> Es interesante un trabajo del CIS, realizado en noviembre-diciembre de 1.994: "Estereotipos Regionales" que sobre una muestra de 3.004 entrevistas señala que 6 de cada 10 catalanes y vascos prefieren referirse a sus Comunidades Autónomas Como *región* y no como *Nación*. Algo más de un tercio se expresaba en sentido contrario.

<sup>89</sup> La Constitución reconoce también como realidades a ella preexistentes a los denominados *territorios forales* (Art. 148,1,8º) y Disp. Adic. 1ª.

suficiente para despertar el sentimiento de lealtad que es básico para la legitimación del poder".<sup>90</sup>

Han pasado casi veinte años desde la redacción de este "componedor" precepto y el "sentimiento de lealtad" al que se refería Sánchez AGESTA en su "Comentario"- y sin perjuicio de lo que exponremos en el Capítulo III -, al menos se perturba cuando desde posiciones nacionalistas llega a negarse una realidad incontestada como es la existencia de España como Nación.<sup>91</sup> Bien es verdad que nunca antes se había llegado tan lejos... Estábamos, por el contrario, más acostumbrados al discurso, falto de originalidad y reivindicativo, realizado, a modo de ejemplo, por treinta y dos ayuntamientos catalanes<sup>92</sup> que aprobaron una moción<sup>93</sup> presentada por sus respectivos alcaldes, en la que se pedía la convocatoria de un referéndum para responder a esta

---

<sup>90</sup> O. cit. Pág. 132. SÁNCHEZ AGESTA.

<sup>91</sup> En el transcurso de una conferencia pronunciada por el dirigente catalán DURAN I LLEIDA en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (Septiembre 1.996), bajo el título: "Cultura y Nación", se dijo: *"La constatación de realidades o hechos nacionales como son el catalán, el vasco y el gallego, nos demuestran que el territorio del Estado no coincide con el de una Nación homogénea"*. Durante los últimos años el Estado español ha sido *"un mecanismo prácticamente coercitivo de unión entre las diferentes naciones existentes"*.

<sup>92</sup> 22 de ellos gobernados por CIU - si bien la Coalición se desmarcó de la iniciativa - sobre una población total de 50.000 personas.

<sup>93</sup> Formulada por el "Front del Plebiscit per la Independencia de Catalunya".

pregunta: "Desea una Cataluña independiente y vinculada a Europa separándose de un Estado intermediario que duplica los impuestos de los ciudadanos y dificulta nuestra peculiar vida política".<sup>94</sup>

Es seguro que los ponentes constitucionales no acertaron a entender España como un simple "Estado intermediario". Pero resulta evidente que no podemos circunscribir este tipo de manifestaciones a grupos marginales o extraparlamentarios en su caso, pues en iguales o parecidos términos se expresan las ramas juveniles de estas formaciones nacionalistas<sup>95</sup>: *"You are in Catalonia, a nation of Europe"*.<sup>96</sup> A quienes parece permitirseles la exposición de su ideario con modos más extremistas y combativos que a sus "mayores", atemperados, muy probablemente, por la responsabilidad de co-gobernar. Y, como bien sabemos, "no se puede gobernar sólo con ideas y con palabras".<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> Publicado por el Diario "El Mundo" el 29 de septiembre de 1.996.

<sup>95</sup> *"El nacionalismo catalán debe mantener como una de sus "aspiraciones legítimas" lograr para nuestra Nación aquella estructura política (un Estado propio) que tenga la capacidad para hacer de Cataluña una Nación libre entre el resto de naciones libres del mundo"*. (JNC, rama juvenil CDC. Extraído de la Ponencia Política del Congreso previsto para octubre de 1.996). (El Mundo. 10 de agosto de 1.996)

<sup>96</sup> Rezaban los folletos que las Juventudes de Convergencia repartían el verano del 95 en la costa catalana.

<sup>97</sup> M. FRAGA en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Agosto 1.996.

Inmersos en este crepúsculo ideológico fin de siglo, las palabras de FRAGA IRIBARNE conllevan la fuerza tozuda de la realidad.

Antes de concluir, deberíamos hacer una breve reflexión sobre el empleo que de los términos “España” y “Nación” se hace en nuestro Texto Constitucional. Cabe señalar, en primer lugar, que esa suerte de rechazo a este empleo terminológico, nace como consecuencia del fenómeno de reacción, de contraposición, de movimiento pendular al que nuestro devenir histórico nos tiene tan habituados.

Ya hemos puesto de manifiesto con anterioridad, que la configuración ideológica de la “Forma de Estado” en el régimen de Franco, por oposición - quizá no tanto al modelo constitucional republicano precedente, sino al devenir de sus políticos que transcurre entre el “No es esto. No es esto” de los intelectuales, a la amenaza de la unidad nacional provocada por las regiones autónomas en el desarrollo separatista posterior de la fórmula integral, junto al apoyo prestado por los partidos nacionalistas al bando perdedor de la Guerra Civil..., sólo dejaba abierta una puerta: había que potenciar al máximo la unidad de

España que se había visto seriamente en peligro.<sup>98</sup> La mirada puesta en épocas pasadas de un imperio glorioso constituía una reafirmación del orgullo nacional, en plena sintonía con los movimientos nacionales italiano y alemán. La Historia pues ofrecía todos los elementos para alimentar un orgullo maltrecho. Mejor el recuerdo de un Imperio en el que “no se ponía el Sol”, que un estado decimonónico caduco y enfermo al que permanecer adheridos.

Se dio por tanto, una proyección del término “Estado español” que en alguna medida disimulaba la realidad vacante del viejo Reino de España, pese a coincidir en una misma persona la jefatura del Estado y del Gobierno en esta peculiar monarquía sin rey.

Sin duda que esta situación - como ya señalábamos en otra parte de este trabajo - vino a propiciar que la oposición al Régimen decidiera el empleo del término “Estado” antes que el de “España” o “Nación”. Tampoco hay que olvidar que socialistas y comunistas, partidarios de una organización federal mantenida en su propia estructura interna, apoyaron también fórmulas de “autodeterminación” para

---

<sup>98</sup> Estas reflexiones están libres de cualquier consideración en la que la necesidad de levantar un país destruido por tres años de enfrentamiento, favorecía la propia unidad.

Euzkadi.<sup>99</sup> (Las dificultades que soportan los partidos políticos para someterse al control de la hemeroteca... son de todos conocidos). Así resulta curioso advertir como hoy, con la perspectiva del tiempo y también con la madurez de la dilatada responsabilidad de gobierno, el Partido Socialista asume planteamientos “españolistas” en Comunidades Autónomas como Cataluña o el País Vasco, frente a las formaciones estrictamente nacionalistas. Esto que será objeto de análisis en el Capítulo III, debe servirnos aquí para enfatizar esa huida en el empleo de estos dos términos en la propia y polémica realidad constituyente. Sólo Alianza Popular, y en menor medida si bien que decisiva, Unión del Centro Democrático, pugnaron por el empleo de estos dos términos. Algo más que simples voces huera, vacías de contenido.

Lo que no puede albergar ninguna duda es que su empleo a lo largo del articulado, tenía, como señala el Profesor Sánchez AGESTA, una clara finalidad como era “contraponer” la unidad del Estado

---

<sup>99</sup> El Secretario General del PCE, en la “Fiesta” de este partido (14 de septiembre de 1.996), *además de mostrarse dispuesto a la ruptura del Pacto constitucional*, en cuanto a una actualizada reivindicación republicana, incluyó como exigencias irrenunciables a su formación: la *autodeterminación* y el modelo federal.

o la Nación española a la diversidad de Comunidades Autónomas dentro del cuadro de la organización política definida por la Constitución<sup>100</sup>.

**Del derecho a la autonomía: reconocimiento constitucional de las nacionalidades y regiones.-**

*“... y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía entre las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.*

Empezaremos el análisis del contenido de este segundo apartado del artículo Segundo, destacando, como es obvio, que, redacción y contenido contrastan cuando no contraponen, el reconocimiento constitucional expresado en la primera parte del mismo

---

<sup>100</sup> O. cit. Pág. 133.



precepto. Así quienes asumieron el compromiso<sup>101</sup> de elevar a la Norma Suprema unas realidades sociopolíticas singularizadas,<sup>102</sup> lograron también con ello la configuración de un modelo de Estado abierto entre el unitario y el federal.

La primera aproximación de orden etimológico al concepto de autonomía, nos lleva a definirla como capacidad de autonormarse. Pero, no obstante, como ya lo hiciéramos al hablar de principio de unidad, debemos detenernos previamente en la determinación del sujeto de la autonomía. Esto es, de quién predica la Constitución el ejercicio de ese derecho: de las NACIONALIDADES y REGIONES, que pasan a denominarse en el artículo 143, COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

La inclusión de tan ambiguo como efímero término, *nacionalidades* es, sin duda, la gran novedad semántica no sólo del Texto de 1.978 sino también del amplio abanico de Códigos españoles. Si bien

---

<sup>101</sup> Formaciones nacionalistas y fuerzas de *oposición democrática* en su conjunto reivindicaban *"la formación de un gobierno de amplio consenso democrático, el reconocimiento de los derechos políticos de las nacionalidades y regiones..."* (Del documento elaborado con fecha 18 de septiembre de 1.976 por Coordinación Democrática) (El País, 19 de septiembre de 1.976).

<sup>102</sup> ROCA JUNYENT. Diario de Sesiones del Congreso, Nº 59, de 5 de mayo de 1.978.

será en el Capítulo III donde abordaremos la influencia que los nacionalismos históricos - objeto preferente de nuestro trabajo - dedicaron a este término, referiremos brevemente aquí la aportación decisiva de nacionalismo catalán que veía de este modo cumplida su "vieja" reivindicación<sup>103</sup>: "Cualquier proceso constituyente del Estado español ha venido marcado por la reivindicación autonomista que Cataluña protagoniza". Como hemos visto antes, esto ya había sucedido en el modelo de 1.931.

Fuera de nuestras fronteras es bien sabido que la expresión *nacionalidades* se introduce por primera vez en la Constitución soviética de 1.936 (STALIN), al denominar de esta forma a una de las Cámaras del Soviet Supremo.<sup>104</sup>

Más próxima en el espacio y en el tiempo,<sup>105</sup> la conocida como "*Kilibrandon Comission*",<sup>106</sup> es presentada para su discusión en el

---

<sup>103</sup> PI I MARGALL (lo adopta para dar título a su obra más representativa)... Además los catalanistas utilizan de antiguo el término, con ese sentido de ambigüedad de quienes se refieren a "algo más".

<sup>104</sup> Compuesto por el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades. (Artículo 33).

<sup>105</sup> Octubre de 1.973.

<sup>106</sup> Dictamen de la Royal Comission on the Constitution.

parlamento británico, estableciendo que, dentro de la indiscutida unidad del Reino, se distinguían significativamente NACIONES y REGIONES, asumiendo como criterios diferenciadores los factores geográficos, históricos, étnicos, lingüísticos, culturales, es decir, un "national feeling" atribuible especialmente a Escocia y Gales.

Pero en España, cuando se debatía la redacción definitiva del conflictivo artículo Segundo, con el empleo del término "nacionalidad" se entendía comúnmente la condición de pertenencia a una *Nación* determinada. Por ello el uso de esta expresión suscitaba tan altas dosis de recelo y oposición entre aquellos que defendían la existencia de una sola *Nación*. Al mismo tiempo y como aglutinante de esa reivindicación unánime en las fuerzas de oposición, pasó a ser entendida como "un conjunto de personas de un mismo origen étnico y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común".<sup>107</sup>

Creemos interesante traer ahora aquí una pequeña serie de definiciones de este concepto que nos servirán para poner de

---

<sup>107</sup> "Nacionalidades y Regiones". J. SATRÚSTEGUI. "El País". 24 de enero de 1.978.

manifiesto el derroche de sensibilidad que el mismo fue capaz de concitar.

Para el ponente constitucional M. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN,<sup>108</sup> el término *nacionalidades* dentro de la Ponencia fue considerado como "expresivo de la personalidad y la organización de ciertos pueblos que son algo más que regiones naturales". (A la distinción que el propio artículo Segundo establece entre Nacionalidades y Regiones nos referiremos más adelante).

"Comunidades de acusada personalidad cultural o histórica que aspiran al reconocimiento constitucional de sus singularidades constitutivas mediante la proclamación y la garantía de su derecho a organizarse en autonomía", es lo que a lo largo del Debate entendió por *nacionalidades* el también centrista ARIAS SALGADO.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Cita del autor en su libro "Memorias de Estío". (Declaraciones a ABC. 10 de enero de 1.978.)

<sup>109</sup> Diario de Sesiones del Congreso, 12 de mayo de 1.978. Pág. 3.814.

Por su parte, el profesor ALZAGA,<sup>110</sup> escribe que "... la palabra *nacionalidades* se refiere a unas realidades colectivas que existen en el seno de España y a las que se reconoce cierta tarea política... pero no desarrollable en el marco de un Estado propio, sino en el seno del Estado español... La Constitución ha reconocido, el derecho a cierta autonomía política a las regiones y nacionalidades (...) La transacción que subyace en la redacción del artículo 2º, tiene como segunda cara de la moneda la renuncia por parte de los partidos de inspiración nacionalista a reivindicar la formación de un Estado propio. A cambio, las fuerzas políticas de tal orientación reciben el espaldarazo de que la Constitución emplee el término que desde hace décadas vienen reivindicando de *nacionalidades* que tiene un contenido afectivo y "cierto" soporte histórico. Y es que el empleo del término *nacionalidades* antes que nada es un "gesto" Si se quiere un gran gesto histórico de reencuentro y reconciliación".<sup>111</sup>

Es curioso redescubrir la buena fe que impregnaba textos, artículos, comentarios... al calor del nuevo Texto Constitucional.

---

<sup>110</sup> "La Constitución Española de 1.978". Págs. 102 y ss.

<sup>111</sup> El entrecomillado es nuestro.

Hoy, casi veinte años después, los “partidos de inspiración nacionalista” no ha dejado de reivindicar la formación de un Estado propio. Antes al contrario, declaraciones en este sentido nos asaltan casi a diario desde los medios de comunicación. Y, además, el reconocimiento constitucional del término *nacionalidades* no ha servido para que vascos y catalanes vean cumplidas sus aspiraciones, que son otras, y no se aprecian satisfechas en un gesto. Porque, al mismo tiempo, y como ya hemos adelantado desde estas mismas páginas, el nacionalismo por su propia esencia, tiende a lo exclusivo y excluyente, a la búsqueda del elemento diferenciador,<sup>112</sup> de las señas de identidad, entrando en franco conflicto con la generalización impuesta. Por ello, no sin dificultad puede encontrar acomodo permanente en un desarrollo autonómico tan mimético y cuasi simétrico en el fondo, como el que plantea el Título VIII.

Sin embargo, representantes de otras fuerzas políticas, ajenas al movimiento nacionalista, optaron por entender el término *nacionalidades* como manifestación de una pluralidad nacional: “España

---

<sup>112</sup> La aprobación de la Reforma de los Estatutos de Aragón y Canarias, para convertirse en *nacionalidades* - octubre de 1.996 -, ha llevado al Presidente de la Generalitat a declarar que: “*Si esa comunidad - con referencia a Aragón - es una nacionalidad llegaremos a la situación absurda de que en España no habrá regiones. Si la palabra nacionalidad deja de ser un elemento diferenciador en la Constitución habrá que introducir otra*”. (Declaraciones realizadas a “La Vanguardia”. 3 de noviembre de 1.996).

está formada, no sólo, por entidades regionales, sino también, por comunidades nacionales diferenciadas..., definiéndose España, en consecuencia, como una *Nación* de naciones y regiones".<sup>113</sup>

Es, precisamente, esta aceptación de España como *Nación de naciones*, la que ha dejado el camino expedito a una posible vía de autodeterminación y, por ende, a una hipotética secesión.

No obstante, las barreras a tales situaciones se encuentran en la manifestación expresa de la realidad constitucional. Por ello, como señala G. TRUJILLO,<sup>114</sup> las *nacionalidades* han de ser entendidas como formaciones socio - históricas para recabar un autogobierno cuyo límite reside precisamente en la *soberanía* de la formación social que las comprende y que dicho constituyente denomina España. En otras palabras, que la aspiración política de esos pueblos de España que son *nacionalidades* encuentran un límite constitucional infranqueable a cualquier veleidad secesionista".

---

<sup>113</sup> J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas en la Constitución Española de 1.978". Civitas. Madrid. 1.980. Págs. 743 y ss.

<sup>114</sup> "La regionalización del Estado. Estudios sobre el Proyecto de Constitución". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1978. Pág. 150.

Hoy no parece creíble, ante la fuerza emergente de los compromisos de carácter supranacional, cuando la dinámica de una quizá sobredimensionada Unión Europea impone su tiranía a los viejos Estados miembros, cuando el orden económico mundial dicta las actuaciones políticas a seguir, que podamos asistir al ejercicio del derecho de autodeterminación de esas *nacionalidades* que forman parte de España.<sup>115</sup> “Si la *Nación* española que comprende esas nacionalidades es “indisoluble” y constituye una patria común e “indivisible”, las nacionalidades no pueden atribuirse en ningún caso un derecho de autodeterminación y una vocación de constituirse en Estados independientes...”. Además, el término se ha definido jurídicamente como una región histórica más consistente en su personalidad y, tal vez en sus diferencias culturales, dentro de la unidad de España.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> En la voluntad de converger con los criterios de Maastrich, el Primer Ministro belga ha obtenido poderes especiales para aprobar el Presupuesto de 1.997, aún en el caso de manifestarse en contra la voluntad del Parlamento.

<sup>116</sup> Durante la celebración de un Congreso Europeo de Inmersión Lingüística (septiembre 1.996 - Barcelona), el Presidente PUJOL se lamentó de que la Unión Europea considere al catalán como una lengua regional porque “*Cataluña es una Nación y el catalán nuestro hecho de identidad nacional*”.



Por tanto, no ofrece duda, a tenor de lo dispuesto en la Norma Suprema - otra cosa es el sentimiento nacional e incluso la posibilidad de consecución de la meta deseada por otros caminos negociados o, simplemente por la pérdida, lenta pero constante del poder del estado <sup>117</sup> que las nacionalidades deben ser consideradas, con el *refrendo de casi todos los españoles* <sup>118</sup> como "componentes de una *única Nación* en el seno de un *único Estado*, quedando literalmente excluida toda previsión o toda legitimación de un derecho de autodeterminación<sup>119</sup>, en la línea del principio de las *nacionalidades* de MANCINI..., <sup>120</sup> principio que si ya en su formulación indicaba una aspiración, "un deber ser y no un dato existencial" estaría de todos modos en contradicción con todo el entramado constitucional". <sup>121</sup>

---

<sup>117</sup> L. SANCHEZ-AGESTA. "Comentarios a la Constitución". Tomo II. Págs. 130-131.

<sup>118</sup> No olvidemos que no se logró el apoyo de los nacionalistas vascos a la Constitución.

<sup>119</sup> Los subrayados son nuestros.

<sup>120</sup> MANCINI: cada *Nación* debería estar organizada en un Estado dentro de sus *confines naturales*, con independencia frente al exterior y autogobierno en el interior.

<sup>121</sup> "El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas". L. VANDELLI. Págs. 176 y ss.

Esta es, hoy por hoy, la única realidad que goza del amparo constitucional.<sup>122</sup>

A continuación, trataremos de adentrarnos muy brevemente en esa distinción, que en base a los titulares del derecho a la autonomía, establece el artículo Segundo en su redacción. Sirvanos de punto de partida esa definición de "región histórica más consistente en su personalidad", y que no hace sino ocultar torpemente la llegada a un cruce de caminos entre quienes reivindicaban el reconocimiento de su realidad *nacional y soberana* para sus *hechos diferenciales* - Cataluña y, en menor medida, el País Vasco empeñado como estaba en el restablecimiento de su régimen foral -, y quienes no podían aceptar más *Nación* ni otra soberanía que la derivada del secular estado unitario que defendían.

Por eso, como acertadamente señala VANDELLI,<sup>123</sup> la única circunstancia idónea para cualificar y distinguir desde el punto de

---

<sup>122</sup> Por eso puede sorprender que, transcurridos veinte años desde la aprobación de este Texto, una formación política de ámbito nacional, como el Partido Comunista, retome la bandera de la autodeterminación, alineándose con el independentismo ultraizquierdista vasco y catalán.

<sup>123</sup> "El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas". Pág. 173.

vista jurídico la *nacionalidad* de la *Nación* es la ausencia de una verdadera unidad política.<sup>124</sup>

Volviendo a la distinción constitucional que nos ocupa entre nacionalidades y regiones, ya en los Debates Constituyentes se puso de manifiesto que ambos conceptos *"no se correlacionan necesariamente con dos regímenes distintos. Las diferencias provendrán no de una calificación constitucional previa, sino del ejercicio de la libertad de cada comunidad para elegir el estatuto que más convenga a sus intereses. La Constitución reconoce unas realidades diferenciales y expresa esas diferencias con nombre, pero ni las individualiza ni las asigna régimen jurídico"*.<sup>125 y 126</sup>

Pese a ello, el íter previsto para el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido por el Artículo Segundo en su relación con el Título VIII (Arts. 143, 144, 148-150, 151... y Disposición Transitoria

---

<sup>124</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>125</sup> J. L. MEILAN GIL. Diario de Sesiones del Congreso de 18 de julio de 1.978. Nº 112. Pág. 4.379.

<sup>126</sup> Nos remitimos al Capítulo II para abordar las diferencias que en el orden, no solo competencial, se derivan de las regiones recogidas en la Constitución vigente, y aquellas otras reconocidas en el Texto de 1.931.

Segunda) expresa una diferencia de mayor calado que la meramente nominal, en cuanto establece distintos niveles de acceso. *"En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el Artículo 2º de la Constitución, las provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo dispuesto en este Título y los respectivos Estatutos"* - p. 1,1 del artículo 143.

Si quiera muy brevemente, porque es nuestro objetivo desarrollarlo en el Capítulo III, mencionar que como manifestación de esas características históricas y comunes habría que entender el reconocimiento constitucional de *las demás lenguas españolas* - art. 3 p. 2º -, así como por vía estatutaria, de las *banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas* (art. 4 p. 2). Pero sin dejar de lado que además dichos preceptos no vienen sino a cumplir con el deber de protección a todos los *pueblos de España en el ejercicio de sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones*, reconociendo en el propio Preámbulo y corroborado, entre otros preceptos, por el párrafo 3º el artículo 3º: *La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.*

Destacar por último, que las nacionalidades históricas supieron conseguir del constituyente de 1.978, un reconocimiento de sus *señas de identidad* como nunca antes se había alcanzado, ni en la Constitución de la Segunda República.<sup>127</sup>

Si regresamos al punto de partida de este análisis, podríamos distinguir, siguiendo al Profesor SANCHEZ AGESTA,<sup>128</sup> que la estructura del Artículo 2º puede ser entendida de dos formas:

- La primera como un **derecho**. Incluso como una reivindicación de las nacionalidades y regiones integrantes de la *Nación* española.
- La segunda, en su consideración de principio general de **organización del Estado**: *El Estado se organiza*

---

<sup>127</sup> Ver Capítulos II y III.- La autonomía de las regiones es compatible con el Estado integral que constituye la República (Art. 1. p. 3º). En cuanto a las lenguas propias de las provincias o regiones, las leyes del Estado fijarán los derechos que les correspondan, pero no se había en absoluto de co-oficialidad. Se reafirma el uso del castellano en el párrafo 3º del artículo 4º al establecer que “... a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional”. Así como tampoco se fija ningún uso, reconocido constitucionalmente, para las banderas propias de las regiones.

<sup>128</sup> SÁNCHEZ-AGESTA. Págs. 122 y ss.

*territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan.*

*Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Artículo 137 en su relación con el artículo 2º, y en general, con todo el Título VIII.*

Señalaremos a continuación las **características generales del derecho a la autonomía**, sancionado en el Título Preliminar:

1ª.- Voluntariedad. - Siendo un derecho reconocido por el poder constituyente, puede libremente ejercitarse o no. Exhibe, por tanto, su carácter de voluntariedad. Extendiéndose ésta al territorio que comprende y al contenido competencial del propio Estatuto. Bien es verdad que, el ejercicio del mismo, a lo largo de estos años, nos ha demostrado no sólo el interés, sino en ocasiones la voracidad, por desarrollarlo incluso frente al propio Estado.

2ª.- Igualdad en sentido formal: *no hay distinción en cuanto al contenido sustantivo de lo que va a ser la autonomía; esta a merced, a la libre decisión de los habitantes de cada una de esas comunidades autónomas el decidir el nivel que quieran dar a sus propias competencias, dentro del respeto constitucional (y unas serán nacionalidades, porque así se sienten, y otras serán regiones porque así querrán serlo* <sup>129</sup>. Hoy conocemos bien la inexactitud de estas afirmaciones.

3ª.- Singularidad: Cada Estatuto es libre de reclamar sus competencias dentro de lo establecido por los artículos 148 y 149. <sup>130</sup>

4ª.- Progresividad en su integración <sup>131</sup>. Artículo 148: *Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias. 2º: Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio...En su relación*

---

<sup>129</sup> Miguel ROCA. Diario de Sesiones del Congreso, Nº 56, 12 de mayo de 1.978.

<sup>130</sup> O. cit. SANCHEZ AGESTA. Pág. 128.

<sup>131</sup> ENTRENA CUESTA. Curso de Derecho Administrativo. Vol. II. Págs. 139 y ss.

*con lo fijado en cuanto a plazos por el artículo 151 y la Disposición Transitoria Segunda: Los territorios que en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía... Progresividad que viene especialmente puesta de manifiesto por la distinción, en base a la asunción de competencias, entre Comunidades Autónomas de autonomía plena inicial y las de autonomía plena diferida.*

5ª.- Solidaridad.- *Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales (Artículo 138, P. 2).*

A este principio de solidaridad, en cuanto elemento de equilibrio entre el principio de unidad y el derecho de autonomía, volveremos a referirnos en el Capítulo II.

Queremos destacar ahora, una sexta característica que ya ha sido puesta de relieve en páginas anteriores que no es otro que el ejercicio de un derecho limitado. Limitado por el propio orden



constitucional que lo reconoce. Y en base al mismo no puede oponerse al principio de unidad porque las organizaciones territoriales sobre las que se ejerce el derecho a la autonomía son parte del todo. De modo muy especial, este derecho obtiene su razón de ser de la existencia previa del principio de unidad.

Pero además, aparece limitado por el territorio sobre el que se ejerce y, como acabamos de señalar en el punto anterior, por el principio de solidaridad.

Antes de remitirnos al desarrollo del Título VIII, en cuanto de la organización del Estado, creemos oportuno traer a colación que el Texto vigente no contiene, a lo largo de su extenso articulado, ningún precepto del que se desprenda, explícitamente, el contenido del derecho a la autonomía reconocido por el Artículo 2º. Así, con objeto de cubrir esta carencia cabe aproximarse, a título de ejemplo, al artículo 137 donde se señala que *municipios, provincias y Comunidades Autónomas*, tendrán delimitada la autonomía que les es reconocida al ámbito de *gestión de sus propios intereses*. Que el derecho a la autonomía - en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 143 - debe ser entendido como

acceso al **autogobierno** <sup>132</sup> con potestad normativa de sus propios intereses,<sup>133</sup> de aquellas provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica... Además de lo dispuesto en los artículos 148, 149, 156 y 157, en cuanto a competencias...

De todo ello se deduce que podemos hablar de una autonomía **normativa** (Arts. 150, p. 3º; 152, 153 en relación con el 161, 163...), **financiera** (Arts. 156 a 158), **administrativa** (Arts. 137, 143...), de **participación** (131, 158 p. 2º,...) y también **política**, que viene a

---

<sup>132</sup> ENTRENA CUESTA, señala que el Autogobierno, tal y como aparece configurado en la Constitución, tiene las siguientes notas:

- 1) Establecimiento en la Constitución de una serie de funciones que las Comunidades Autónomas podrán asumir como propias a través de sus Estatutos. (Artículos 148 y 149, p. 3).
- 2) A las Comunidades Autónomas les es atribuida la potestad legislativa y las funciones políticas y ejecutivas en relación con las funciones asumidas por vía estatutaria. Además, si tienen atribuida la competencia con carácter exclusivo, no requerirán de habilitación previa de ninguna ley estatal.
- 3) Principio de no interferencia de los poderes legislativo y ejecutivo del Estado en el desempeño de sus funciones propias, de las Comunidades Autónomas Salvo supuestos excepcionales (Arts. 153, 150 p. 3 y 155).
- 4) Sometimiento de las Comunidades Autónomas al control del Tribunal Constitucional (Art. 153,a); de los Tribunales de Justicia (Art. 153,c) y del Tribunal de Cuentas (Art. 153,d).

ENTRENA CUESTA. Curso de Derecho Administrativo. Vol. II. Pág. 149.

<sup>133</sup> SANCHEZ AGESTA. Pág. 162.

ponerse de manifiesto en la participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones políticas de ámbito nacional (Arts. 69, 87 y 131,...). Siendo este último un extremo que se ha considerado siempre como una característica del **federalismo** <sup>134</sup> tan próximo al regionalismo político y que se apunta con timidez en la Constitución <sup>135</sup>.

Es muy importante señalar además que, el derecho a la autonomía reconocido a las nacionalidades y regiones por el artículo Segundo, en cuanto principio político fundamental, recogido en el Título Preliminar, le excluye de la competencia del legislador ordinario y del procedimiento de revisión constitucional previsto en el artículo 167, y del que no disfrutaban los entes locales en el ejercicio de su autonomía.

Así lo reconoce el propio Tribunal Constitucional, en sus sentencia 4/1.981 de 2 de febrero, al definir a las Comunidades Autónomas como *entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa*. Y en su sentencia 25/1.981 de 14 de julio, se vuelve a insistir en que las Comunidades Autónomas *gozan de una autonomía*

---

<sup>134</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>135</sup> SÁNCHEZ AGESTA. Pág. 170

*cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política, cualquiera que sea el ámbito autonómico. Habiendo sido definidas previamente como corporaciones públicas de base territorial y naturaleza política.*

La contraposición entre el principio de unidad por un lado, y el reconocimiento de derecho a la autonomía por otro, vienen a caracterizar al régimen autonómico diseñado por el Constituyente de 1.978, *por un equilibrio entre homogeneidad y diversidad del "status" jurídico público de las Entidades Territoriales que lo integran. Sin la homogeneidad no habría unidad ni integración en el conjunto estatal. Sin la diversidad no existiría pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas ambas características del Estado autonómico.*<sup>136</sup>

Y como fiel de la balanza en tan difícil equilibrio, el principio de solidaridad.

---

<sup>136</sup> FERNÁNDEZ SEGADO. Pág. 869-870.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **ORGANIZACIÓN DEL ESTADO**

## **CAPÍTULO SEGUNDO:**

### **ORGANIZACIÓN DEL ESTADO**

#### **1.- Antecedentes: proceso preautonómico**

##### **1.1. Introducción:**

Si bien es cierto que imperativos de sistematicidad nos impiden abordar detenidamente los antecedentes más inmediatos de la Constitución de 1.978, faltaríamos al más elemental reconocimiento de la verdad histórica si omitiéramos la Ley 1/1.977, de 4 de enero: LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA<sup>137</sup>.

---

<sup>137</sup> "La Ley para la Reforma Política fue obra personal de Torcuato FERNÁNDEZ-MIRANDA y respondía a los criterios que inspiraban su acción política". Pág. 24. "Lo que el Rey me ha pedido".

Y hemos preferido acercarnos a esta Ley Fundamental con una clara valoración política: "Aprobada la Ley para la Reforma Política por las Cortes franquistas<sup>138</sup> y por el pueblo español<sup>139</sup>, con amplísimo predominio, en ambos casos, de votos afirmativos, la oposición rupturista<sup>140</sup> no tuvo más remedio que integrarse en el proceso político inspirado por la Corona. El camino hacia la democracia quedaba abierto. Se habían vencido los obstáculos planteados por inmovilistas y rupturistas y se habían eludido los riesgos de una revolución política clásica".

Esta Ley breve de tan sólo cinco artículos y tres Disposiciones Transitorias, reúne esos tres principios básicos en los que creía FERNANDEZ-MIRANDA:

---

<sup>138</sup> 18 de Noviembre de 1.976

<sup>139</sup> 15 de Diciembre de 1.976

<sup>140</sup> O. cit. Pag.282: "Sin embargo... los antiguos miembros de la Coordinadora Democrática, que entonces propugnaron la abstención y se manifestaron abiertamente en contra de la "reforma impuesta", son hoy al parecer, los artífices del cambio... La mayoría de los que entonces defendieron las tesis rupturistas, sin importarles los altos costes que de la ruptura se hubieran podido derivar, son hoy los que se autoatribuyen el advenimiento de la democracia en orden y en paz... NO les interesa recordar que el resultado del referéndum consagró la política reformista propiciada por la Corona, obligándoles a integrarse en el proceso para no quedarse fuera de las nuevas reglas del juego político español".

Primero: Si el Rey había jurado las Leyes Fundamentales debía ser fiel a tal juramento, pues de otro modo enajenaría la cuota de legitimidad, y sobre todo, la cuota de poder que le otorgaba la clase política instalada en el aparato del Estado.

Segundo: La Reforma sólo podía ser un proceso de renovación de la legitimidad política, y la nueva legitimidad política sólo podía obtenerse desde el principio democrático.

Tercero, y por consiguiente: La Ley para la Reforma Política no podía ser una carta otorgada, ni una remodelación de las Leyes Fundamentales, ni una reforma constitucional. Debía ser, ni más ni menos, un instrumento de devolución de la soberanía y por tanto del poder constituyente al pueblo, mediante una convocatoria de Cortes democráticas y una articulación procesal de las formas de elaboración de una Constitución nueva<sup>141</sup>.

---

<sup>141</sup> O. cit. Pag.24



Pero además, la Ley para la Reforma Política contenía el embrión - a esta consideración volveremos en seguida: "Los Senadores serán elegidos en representación de las *Entidades territoriales*... (art. 2 párrafo 3º).

Es necesario reconocer, de manera muy especial que, esta Ley nos tendió el puente hacia la democracia desde la legalidad anterior. Sin quiebra ni vacío legal: el "cinco de enero de 1.977, el Boletín Oficial del Estado publicó la Octava Ley Fundamental, instrumento jurídico - político que hizo posible, de la "LEY A LA LEY" la convocatoria de elecciones generales libres a Cortes con potestades constituyentes<sup>142</sup>.

## **1.2. Proceso Preautonómico:**

La visión de la Organización Autonómica del Estado, cuyo desarrollo aparece encomendado al título VIII de la Constitución, no estaría completa si no nos detuviéramos, de modo tan breve como

---

<sup>142</sup> O. cit. Pág. 282

imprescindible, en el proceso PREAUTONÓMICO. Para poner, en primer lugar de manifiesto, el sometimiento que los entes provisionales ejercieron sobre la Carta Magna.

Ya hemos venido señalando como la reivindicación nacionalista fue asumida por la totalidad de las fuerzas de oposición<sup>143</sup>, que incurrían también en una defensa del federalismo y la autodeterminación (PSOE, PCE,...).<sup>144</sup> Hoy no supone ningún esfuerzo de sinceridad reconocer que tanta adhesión al proyecto regionalista<sup>145</sup> se debía, sin ninguna duda, a tan pesada testamentaría política...

---

<sup>143</sup> "La incidencia regional-nacionalista, desde distintas bases ideológicas, será un factor permanente de revulsivo político-social, de modo especial, en el País Vas, Cataluña y en otras comunidades diferenciadas. El "hecho regional-nacional", su diversificación y raigambre, será por sus connotaciones simplificadoras (*centralismo identificado con franquismo, y autonomismo y federalismo* con democracia), un dato inexcusable para entender no sólo este proceso sino también el inmediato posterior (la elaboración de la Constitución y el establecimiento del denominado "Estado de las Autonomías"). Pág. 132. "La Transición Política". Raúl MORODO.

<sup>144</sup> Por ello resulta especialmente interesante conocer la evolución ideológica de los partidos políticos en esta nueva andadura democrática: El modelo de FINANCIACIÓN AUTONÓMICA propuesto por el Partido Popular, en septiembre de 1.996, es entendida por el PSOE (BENEGAS 6/X/96) como capaz de "poner en riesgo la unidad de España como *Nación*". (Diario "EL MUNDO").

<sup>145</sup> En relación con la nota anterior, se dice que con esta Ley de Financiación, "legitiman - desde el Gobierno - cualquier reivindicación autonómica aunque sea inconstitucional o una barbaridad". A.GUERRA, el 9/X/96, en declaraciones a "RADIO NACIONAL" sobre el mismo asunto decía: "*Yo creo en la unidad de España y no sólo como unidad geográfica...*"

La necesidad de dar cobertura legal al trasfondo político que subyacía en la “rica multiplicidad de sus regiones”, junto al factor de desestabilización que podía suponer para la unidad de España, fue aceptada desde los albores de la Transición por quienes desempeñaron las más altas responsabilidades del Estado:

Así, en el programa del Primer Gobierno de la Monarquía,<sup>146</sup> se leía que la “unidad de España será potenciada por el reconocimiento institucional de todas sus regiones y en general de las autonomías locales”. Ya en diciembre de 1.976, con la Ley para la Reforma Política <sup>147</sup> aprobada, el Presidente SUÁREZ se mostraba favorable a la admisión de un “reconocimiento de la región como entidad autónoma para la decisión y gestión de sus propios asuntos en el marco indisoluble de la unidad de España.”<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> ARIAS NAVARRO. 15/X/1.975.

<sup>147</sup> “Podrán acomodarse democráticamente y con posibilidades de estabilidad y futuro la solución de los importantes temas nacionales, como son la institucionalización de las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de los pueblos...”. (Preámbulo de Ley para la Reforma Política).

<sup>148</sup> 15/X/1.975, en Cataluña.

Del mismo modo, en el discurso pronunciado por el Rey en la sesión de apertura de las primeras Cortes democráticas, señalaba: "la Corona<sup>149</sup> -(como Institución, decimos nosotros, en el difícil equilibrio impuesto por su condición de heredera del "antiguo régimen", guardián de la tradición y la legitimidad<sup>150</sup>, obligada a revalidar su voluntad democrática)- auspicia una Constitución que asuma todas las peculiaridades de nuestro pueblo y garantice sus derechos históricos (...) el reconocimiento de la diversa realidad de nuestras comunidades Regionales y comparte, en este sentido, todas las aspiraciones que no debiliten sino enriquezcan y refuercen la indisoluble unidad de España".<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> Discurso del Rey a las Cortes el 22 de julio de 1.977.

<sup>150</sup> Hasta el 14 de mayo de 1.977 en que se produce la cesión de derechos por parte del entonces Jefe de la Casa Real, D. JUAN DE BORBON, los defensores de la causa monárquica no pudieron conceder legitimidad a esta Monarquía "Instaurada". Término que en sí mismo contravenía la esencia de la más elemental ortodoxia monárquica: "En virtud de mi renuncia, sucede en la plenitud de los derechos dinásticos como Rey de España a mi padre el Rey Alfonso XIII, mi hijo y heredero el Rey D. Juan Carlos I" (Del Discurso de D. Juan).

<sup>151</sup> Subrayamos estas palabras del Discurso Real porque en los primeros momentos de aceptación de la democracia, el reconocimiento de una aún imprecisa autonomía no se había desligado, al menos formalmente, del que luego sería recogido como principio básico en el artículo segundo de la Constitución (Principio. de unidad).

Hoy está fuera de toda duda que para reconocer al régimen Preautonómico su verdadera dimensión constitucional, es necesario destacar dos características de especial importancia:

Primera, que el poder constituyente no fue libre para configurar un nuevo modelo de estado, de organización territorial del poder, al verse condicionado previamente por el desarrollo de los entes preautonómicos que le fue impuesto.

Segunda, porque el problema planteado a la hora de reconocer jurídicamente la realidad sociopolítica del regionalismo, en verdad, de la "conciencia nacional" que se daba fundamentalmente en Cataluña y en el País Vasco, se optó por un modelo expansivo y generalizado, frente a otro restrictivo o singularizado para aquellas comunidades que habían plebiscitado con anterioridad Estatutos de autonomía.

Parece que hay acuerdo en la tesis de que la política autonómica del gobierno fue un tanto disparatada, - señala LUCAS

VERDÚ <sup>152</sup> -. En Lugar de empezar con el establecimiento firme y sincero de las autonomías vasca, catalana y gallega, que cuentan con tradiciones históricas más vivas, se prefirió anegarlas con regímenes preautonómicos en todas las partes territorio nacional...

Las dudas sobre la funcionalidad de este modelo generalizado por el gobierno de UCD, fue asumido como compromiso personal por el Presidente SUÁREZ <sup>153</sup>. Por su parte, el vicepresidente Abril MARTOREL había señalado, en enero de 1.978 que tras las preautonomías de Cataluña y el País Vasco no se aceptaría ninguna más. Situación que lleva a preguntarse al profesor de Vega <sup>154</sup>, durante el Simposio sobre Federalismo y Regionalismos contemporáneos, si "resultará democráticamente funcional y operativo dar el mismo tratamiento constitucional a zonas del territorio nacional con evidente

---

<sup>152</sup> O. Cit. Págs. 686 y 687

<sup>153</sup> "... que aparte de innegables aciertos y éxitos la extensión del problema autonómico más allá de Cataluña y el País Vasco, a todas las regiones es fruto de la voluntad de A. SUÁREZ en contra de T. FERNÁNDEZ- MIRANDA. "Lo que el Rey me ha pedido". Pág. 144.

<sup>154</sup> Ponencia titulada: "Poder constituyente y Regionalismo". Trabajos del Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos" Universidad. de la Laguna. pág. 374 (26 de Septiembre a 3 de Octubre de 1.977)

conciencia regional y a zonas con un regionalismo de última hora artificial  
e inventado<sup>155</sup>.

Como ya hemos manifestado en páginas anteriores, nosotros nos sumamos a las tesis defendidas en aquellos momentos por MARTÍN VILLA, HERRERO DE MIÑÓN<sup>156</sup>, Antonio FONTÁN... al entender que sólo existía una clara demanda de autogobierno en Cataluña, País Vasco, y en alguna medida podía hacerse extensiva a Galicia.

Por ello puede parecernos que entraña una dosis de admiración, volver la vista atrás, hacia los esfuerzos realizados en la búsqueda desesperada de elementos identitarios bendecidos por el peso

---

<sup>155</sup> El subrayado es nuestro

<sup>156</sup> “Yo propugnaba la Constitución jurídico-política de las realidades histórico-políticas ya existentes, con propia e infungible personalidad, con derechos históricos anteriores a la Constitución y que no podían insertarse en una reorganización homogénea del territorio nacional... (H. DE MIÑÓN: “Memorias de Estío” Pág. 151).- Para continuar más adelante, y en relación con la redacción del Título VIII: “Se trataba de convertir las comunidades autónomas de régimen común en grandes mancomunidades interprovinciales y reconocer, al margen y por vía de disposiciones adicionales, los hechos diferenciales catalán, vasco, navarro y gallego. Era a estos hechos a los que debería referirse tanto el término nacionalidades como la mención de los derechos históricos, y sólo para ellos era previsible la vía y organización estatutaria, que después fue el art. 151 de la Constitución, la asunción de competencias no exclusivas del Estado según el futuro 149.3, y las transferencias de competencias a título singular que después previó el art.150 de la misma norma fundamental” (Pag.155 O. cit.)

de la historia en los territorios de creación sintética, donde una amplia descentralización administrativa basada en el tan deseado acercamiento administración-administrado, se hubiera entendido suficiente. Los parámetros entre una Castilla comunera o, incluso la Andalucía<sup>157</sup> pensada de Infante, se encontraban radicalmente alejados del trasfondo político que Cataluña o el País Vasco significaban para este incipiente Estado democrático.

Antes de analizar la importancia alcanzada por la preautonomía catalana<sup>158</sup> hasta convertirse en modelo de cuantas desarrollarían con posterioridad, señalaremos que: provisionalidad, junto

---

<sup>157</sup> Pese a su accidentado procedimiento de acceso a la autonomía, que llevaría, después, al propio Ministro para las Regiones CLAVERO AREVALO, defensor a ultranza de esta extensión generalizada, a presentar su dimisión, como titular de Cultura entonces, y acudir en socorro del referéndum autonómico.

El propio CLAVERO escribe que "Al final el Gobierno cedió y Andalucía obtuvo la autonomía del artículo 151. De ser la Comunidad que se utilizó para frenar el proceso autonómico de las no históricas, se convirtió en la puerta abierta para que las demás accedieran rápidamente a la autonomía por la vía del 143" Historia de la Democracia, capítulo 24 Diario el Mundo

<sup>158</sup> De la importancia de Cataluña en cuanto modelo a imitar para el desarrollo preautonómico, son una buena muestra las palabras de A. SUAREZ en la toma de posesión de TARRADELLAS: "...hoy es también un día de esperanza *PARA EL RESTO DEL PAIS*, puesto que la toma de posesión del Presidente de la Generalitat restablecida es la prueba de que ha llegado la hora del *AUTOGOBIERNO PARA LOS PUEBLOS DE ESPAÑA* (...) Para nosotros la autonomía no es algo que venga a destrozar la unidad de España o del Estado español. Al contrario, es un fenómeno de profundo significado político que puede y debe superar el carácter centralista y uniforme de la organización de nuestra vida pública".



a personalidad jurídica plena, en el contorno de los límites territoriales fijados, son los rasgos fundamentales que asisten al ente preautonómico.

PROVISIONALIDAD, derivada de la propia duración del régimen preautonómico. Limitada hasta la entrada en vigor del correspondiente Estatuto de autonomía, según lo establecido en la Constitución. (Disposición Transitoria 7ª)

El ente preautonómico tiene reconocida PERSONALIDAD JURÍDICA PLENA para la realización de los fines que le sean encomendados.

Y, por último, en cuanto a los LIMITES TERRITORIALES, si bien es verdad, que ni entonces, ni con posterioridad la Constitución, desarrollaron un detallado mapa autonómico - como así lo hace la Constitución italiana -, es lo cierto sin embargo que, salvo excepciones que serían resueltas con incorporaciones posteriores, quedaban fijados con precisión los territorios provinciales que formaban parte de las preautonomías en el contenido de los distintos decretos-leyes.

En cuanto al modelo organizativo seguido por los entes preautonómicos, es bastante simple: Existe un ORGANO COLEGIADO, denominado en la mayoría de los decretos-leyes: *órgano de Gobierno Colegido* <sup>159</sup>, - "Organos colegiados superiores", en la terminología de la Disposición Transitoria Primera -, junto a la figura del *Presidente*.

Va a ser, precisamente, esta figura presidencial la que nos va a servir para adentrarnos en el Ente Preautonómico catalán.

La primera aproximación nos conduce ante la imposibilidad de dissociar el restablecimiento de la Generalidad de Cataluña<sup>160</sup> -"Es una institución *secular*, en la cual el pueblo catalán ha visto el símbolo y el reconocimiento de su *personalidad histórica*" <sup>161</sup> en el ámbito de la unidad de España"-, de la figura de su primer Presidente.<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> Autores como VANDELLI, distinguen entre el "órgano colegiado fundamental" y el "restringido". O. cit. págs.101 y ss.

<sup>160</sup> Preámbulo del R.D. Ley 4/1.977 de 29 de septiembre por el que se restablecía la Generalidad de Cataluña.

<sup>161</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>162</sup> "Retorno a España de TARRADELLAS - escribe CLAVERO AREVALO - fue una operación política equivalente por su importancia a la que tuvo la legalización del Partido Comunista" (Publicado bajo el título: "Autonomía y hechos diferenciados". En "Historia de la Democracia" Cap.24. Diario "El Mundo"

El modelo catalán - señala VANDELLI -,<sup>163</sup> basado en una relación de confianza entre el poder central y el Presidente de la Generalidad, no se repetirá en ninguno de los acuerdos preautonómicos". No olvidemos que, por una parte, el presidente de la Generalidad es nombrado por el Presidente del Gobierno (artículo 4º). Y, por otra, aquel no sólo nombra a la mayoría de los miembros de la Asamblea o Consejo Ejecutivo (art. 5º) - hasta un máximo de doce, frente a los cuatro miembros de designación provincial (uno por cada una de las cuatro provincias catalanas) -, sino que además asigna a los miembros del consejo sus respectivas titularidades y atribuciones.

En este indudable clima de confianza entre SUÁREZ y TARRADELLAS -objeto, sin embargo, de profundas críticas por parte de la izquierda y del nacionalismo catalán que habían sido mayoritaria en las Elecciones-, es como cabe entender el contenido de los artículos 7 y 8, en base a los cuales el Gobierno (de la *Nación*) podía disolver los órganos preautonómicos y suspender los acuerdos adoptados por la Generalizar.

---

<sup>163</sup> O. cit. pags. 90 y ss.

El iter aquí seguido, y tantas otras veces repetido, hasta llegar al decreto - ley encargado de instituir el régimen provisional de autonomía, seguía las siguientes fases:

1ª.) Se encomendaba a la asamblea de parlamentarios elegidos para Cataluña, la elaboración de un proyecto de régimen provisional de autonomía.

2ª.) Una comisión restringida de esta asamblea era la encargada de discutir el proyecto con el Ministro para las Regiones.

3ª.) En base a estas negociaciones o consultas se elevaba el acuerdo al Consejo de Ministros.

4ª.) Aprobándolo con la forma de Real Decreto- Ley (el 29 de septiembre de 1977).

Veamos a continuación, de manera muy breve, como se llega al Real Decreto - Ley 1/1.978, de cuatro de enero, por el que se instituye el régimen provisional de autonomía para el **País Vasco**:

Es frecuente la tesis a partir de la cual las Constituyentes de la II República hubieron de afrontar la búsqueda de solución al denominado "problema catalán", correspondiéndole, por su parte, al Constituyente de 1.978 resolver un nuevo "problema": el vasco.

Sí es lo cierto que la situación socio-política que afectaba a esta Comunidad en el período preconstituyente, ofrecía tres notas de especial relevancia:

- Guipúzcoa y Vizcaya- "provincias traidoras", castigadas tras la Guerra Civil con la supresión de sus Fueros, consecuencia de su decidido apoyo al bando republicano, doblemente agravadas por el restablecimiento de sus viejos

privilegios a Álava y Navarra-<sup>164</sup>, negociaban la vuelta a su régimen histórico para cerrar así una herida abierta.

- La coexistencia de la Comunidad Foral Navarra despertaba, desde las ya lejanas teorías expansionistas de ARANA, en el nacionalismo vasco, indisimulados deseos anexionistas<sup>165</sup>. El proyecto de Estatuto vasco de la II

---

<sup>164</sup> Ello no impediría sin embargo, en un camino de doble vía que, la “burguesía españolista”, fundamentalmente bilbaína, prestara su apoyo al Régimen y éste favoreciera su despegue industrial y económico, a cambio de olvidar “molestos pleitos” de naturaleza política.

<sup>165</sup> Octubre de 1.977: Se revela la difusión de la “ETXEZ ETXE EUSKAL HERRIAN 1.996” (Guía de Albergues en el Pueblo Vasco), que editada por el Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, ofrece una relación de 117 albergues, de los que 39 se encuentran en suelo navarro, y 30 más en el Sur de Francia. Ello ilustrado por un mapa de Euzkadi (Norte-Sur), que hubiera satisfecho los deseos del fundador del Partido Nacionalista Vasco.

No puede ofrecernos ninguna duda el hecho de que, para los nacionalistas vascos, Navarra es una provincia más de Euskal Herria. Así lo ha denunciado el nuevo presidente foral, Miguel SANZ, que como respuesta a tan “completa Guía”, ha remitido una carta al Lehendakari ARDANZA, donde puede leerse: “Tanto en la portada como a lo largo de sus páginas no se identifica a Navarra como una Comunidad diferenciada (...) una vez más se crea confusión respecto a lo que Navarra representa como Comunidad Foral y se la incluye en un CONCEPTO MÁS AMPLIO, con el que como bien sabes, la *INMENSA MAYORÍA DE LOS NAVARROS NO ESTAMOS EN ABSOLUTO DE ACUERDO..*” (Los subrayados son nuestros).

(Diario “ABC”. 16/X/96)

República, forzó la celebración de un referéndum que evitó su incorporación en el definitivo Texto de 6 de octubre de 1.936.

Con posterioridad, el Decreto-Ley 2/1.978, de 4 de enero, establecía que una vez que el organismo foral "decidiese aprobar la presencia de Navarra en el Consejo General Vasco, será necesario, para que tal acuerdo alcance validez, que esta decisión sea ratificada por el pueblo navarro, mediante consulta popular directa o a través del procedimiento y en los términos que determine el Gobierno, de acuerdo con la Diputación foral".

Los ponentes constitucionales,<sup>166</sup> no se atrevieron a zanjar definitivamente el hecho diferenciado de Navarra, dejándola por contra en una permanente situación de inseguridad. Así hay que entender la Disposición Transitoria Cuarta: 1. *"En el caso de que Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros*

---

<sup>166</sup> UCD no se opuso frontalmente, hasta sus últimas consecuencias, a la entente que, en favor de la incorporación de Navarra al País Vasco, habían establecido PNV y PSOE.

*que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.*

*2. Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto periodo del mandato del Órgano Foral competente y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143”.*

Por último, la sangrienta actividad de un grupo terrorista de ultraizquierda: ETA. Nacido de la excisión de las juventudes del PNV y desarrollado al abrigo de la oposición al Régimen de Franco, conseguía importantes apoyos en la sociedad vasca, contribuyendo a elevar la tensión en las negociaciones de esta Comunidad con el poder político del Estado.

En este escenario, y bajo el enfoque que ahora empleamos, podemos destacar que en cuanto a la formación de sus órganos autonómicos<sup>167</sup>, no se dejó sentir un fuerte control

---

<sup>167</sup> Que como señala VANDELLI con carácter general, estos órganos “eran concebidos no tanto como entes verdaderamente autónomos destinados a gestionar competencias substanciales y reales, sino preferentemente como niveles de mediación y negociación a los efectos de preparar las condiciones para aquella regionalización que, al mismo tiempo, se estaba dibujando en la Constitución”.



presidencial<sup>168</sup>, en un claro rasgo diferenciador de lo señalado para el ente preautonómico catalán. Sirvanos para ello de referencia EL CONSEJO VASCO: constituido, en un primer período, por los representantes de cada uno de los territorios históricos, cuya elección se realizaba por sus propios parlamentarios. Una vez celebradas las primeras Elecciones Generales<sup>169</sup> su designación corría a cargo de las Juntas Generales. Siendo estos representantes, junto a un número igual de parlamentarios, los que formarán el CONSEJO GENERAL VASCO.

El Consejo quedaba compuesto por 18 miembros designados por cada una de las provincias, y el mismo número por las Diputaciones Provinciales. Todos los miembros tenían atribuidas competencias propias.

---

<sup>168</sup> La elección de Jesús María de LEIZAOLA, no despertó en la licencia del lenguaje político, la "química" existente entre el Presidente SUÁREZ y el de la Generalitat.

<sup>169</sup> En orden a la composición de los órganos regionales, es preciso recordar la importancia de las primeras elecciones democráticas locales de 3 de abril de 1.979, pues hasta ese momento se producirá un desfase de legitimidad democrática al coincidir miembros elegidos por diputados y senadores electos de las Generales del 77, junto a representantes de las entidades locales provenientes del anterior régimen.

Al encontrar los entes preautonómicos entre sus funciones, como reseñaremos más adelante, la de coordinación de las provincias, se hace necesario destacar que en el supuesto concreto del País Vasco quedaba reconocido un respeto escrupuloso de no interferencia en las funciones exclusivas de sus provincias, que no deja de contravenir la actitud seguida para con Navarra. Hasta el punto de que aquéllas podían vetar, a través de su representación en el Ente -(en base a lo dispuesto en el artículo 6º)-, "cualquier decisión que afecte a su propio territorio". Y ello aún cuando la ejecución ordinaria de los acuerdos adoptados por el Consejo General correspondan a las Diputaciones de cada uno de los territorios históricos, al tiempo que éstas devienen obligadas al cumplimiento de los mismos (artículo 5º).

No obstante, el restablecimiento de los "Conciertos Económicos", inherentes a sus derechos forales, surgió un compás de espera que, *vía comisiones mixtas*, se prolongaría hasta el debate constitucional.

Si quiera antes de concluir tan breve como limitada aproximación al régimen preautonómico, queremos citar junto a las

funciones <sup>170</sup> que les fueron atribuidas a estos entes provisionales: la reglamentaria, de especial importancia en cuanto a la "regulación del reparto de competencias entre los distintos órganos"; de propuesta o participación en las decisiones estatales, donde destacaremos el aspecto unificador entre la "parte" y el "todo"; de coordinación e integración de las provincias, aludida ya en la preautonomía vasca, y que pone de manifiesto el rechazo catalanista a esta demarcación administrativa<sup>171</sup>; los procedimientos seguidos para la transferencia de funciones: en cuanto a las de ámbito *estatal* se crearon, a través de la Presidencia del Gobierno, *comisiones mixtas* de composición paritaria entre la Administración del Estado y la Autonómica, para cada una de las preautonomías. Importa destacar que "entre los criterios que deben inspirarse las transferencias es necesario tener presente, en particular, la exigencia de coordinar las competencias que pasan al ente preautonómico y las que continúan siendo ejercidas por el Estado.

---

<sup>170</sup> VANDELLI. O. cit. Págs. 111 y ss.

<sup>171</sup> Ya entonces quedó demostrado que la Generalitat sólo estaba dispuesta a reconocer a las Diputaciones provinciales su personalidad jurídica.

Es por ello interesante recordar que las competencias podían ser transferidas también de abajo a arriba. Es decir, desde los órganos locales a los preautonómicos de nueva creación. Siguiendo el mismo camino de Comisiones mixtas y siendo elevados los acuerdos a la Presidencia del Gobierno para su tramitación vía decreto.

Como es bien sabido, el flujo de transferencias estatales hacia las Comunidades Autónomas, iniciado en los finales de los años 70, continua a buen ritmo. A ello volveremos en el último apartado del capítulo III.

## **2.- Conflicto de competencias**

### **2.1 Introducción.**

Romperíamos con toda metodología si nos adentráramos directamente en el análisis del SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin detenernos antes en la *iniciativa* del proceso autonómico, tímidamente

enunciada ya en el capítulo anterior al tratar del artículo Segundo. Es por tanto la propia Constitución que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, la que establece, en su Título VIII, los distintos niveles de acceso.

Así, el párrafo 1º del artículo 143 dispone que: "En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos".

Tres son, por tanto, en el contenido del precepto, los sujetos titulares facultados para ejercer el derecho a la autonomía: - Provincias limítrofes..., - Territorios insulares, - Provincias con entidad regional histórica.

Pasemos a continuación a analizar el procedimiento de acceso que regula la Constitución. Y empecemos por distinguir un primer canal, una primera vía de acceso general, que aparece regulado en los

párrafos 2 y 3 del mismo artículo 143<sup>172</sup>, en su relación con la Disposición Transitoria Primera, al establecer que: "En los *territorios dotados de un régimen provisional* de autonomía, sus órganos superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del artículo 143 atribuye a las Diputaciones provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes". Serán estas las Comunidades de autonomía plena diferida, que podrán asumir las competencias previstas en el párrafo primero del artículo 148, en base a lo dispuesto en los respectivos Estatutos. Siendo necesario, sin embargo - artículo 149.3 - el transcurso de cinco años para acceder a las materias no atribuidas expresamente al Estado.

La segunda vía de acceso, el procedimiento *especial* aparece recogido en el artículo 151.A ella pertenecen aquellas

---

<sup>172</sup> 2.- "La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.

3.- "La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años".

Comunidades, que desde su creación no necesitan “dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las *tres cuartas partes* <sup>173</sup> de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante *referéndum* <sup>174</sup> por el voto afirmativo de la *mayoría absoluta* <sup>175</sup> de los electores de cada provincia en los términos que establece una ley orgánica”.

Sin duda, la matización más importante respecto de este procedimiento de acceso a la autonomía plena, la encontramos recogida en la DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA - pues las Comunidades objeto de la misma centran el interés de este Trabajo de investigación -:

*“Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuentan, al tiempo de promulgarse*

---

<sup>173</sup> Constituyen las grandes diferencias con el sistema general de acceso.

<sup>174</sup> Constituyen las grandes diferencias con el sistema general de acceso.

<sup>175</sup> Constituyen las grandes diferencias con el sistema general de acceso.

esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren por mayoría absoluta sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno...”.

Como podemos ver el Título VIII refleja, sin sombra de duda, la voluntad del constituyente de “autonomizar” todo el territorio del Estado en base a una u otra vía. Y para el supuesto en el que ambas no fueran suficientes, se llega a facultar a las Cortes Generales - artículo 144 - para que por *motivos de interés nacional* y mediante *ley orgánica*, puedan:

a) Autorizar la Constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado I del artículo 143.

b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía



para territorios que no estén integrados en la organización provincial".<sup>176</sup>

Por último, se cerraba cualquier atisbo de inactividad, al permitir a las Cortes - Párrafo "c" del artículo 144 - "*sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143*".

De este modo, el "café para todos"... estaba servido.<sup>177</sup>

A este reconocimiento extensivo del derecho al autogobierno, condicionando al mismo tiempo, su ejercicio casi obligatorio, introduce el profesor Entrena Cuesta,<sup>178</sup> un matiz riguroso: "La Constitución ha previsto la posibilidad de que en determinados supuestos - artículo 144-, puedan acceder al autogobierno provincias o territorios en

---

<sup>176</sup> Pensando en lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta: "Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes de Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144".

<sup>177</sup> La singularidad de Navarra queda tratada en la Disposición Transitoria Cuarta.

<sup>178</sup> El Derecho al autogobierno de las Comunidades Autónomas. - Curso de Derecho Administrativo. Vol. II. págs. 149 y ss.

que no concurren las condiciones señaladas - Artículo 143 -. Pero, en tal caso, *no se tratará del ejercicio* de un derecho reconocido por aquella, sino de la atribución, por vía legal y con carácter excepcional de tal derecho, del que antes carecían las susodichas provincias o territorios”.<sup>179</sup>

Ya ha quedado plasmado el giro en la configuración del Estado como consecuencia del modelo nacido de la Constitución de 1.978. El gobierno de UCD, cediendo a la influencia federalista planteada por los partidos de la izquierda política - PCE, PSOE -, plantea esta fórmula extensiva y generalizada, para que no sólo sean las Comunidades de “hecho diferencial” quienes accedan al autogobierno. Así fueron colocados los cimientos. La indefinición de los límites competenciales entre ambas esferas de poder, hurtará las vigas al Estado. Veinte años después, el viejo edificio amenaza ruina, mientras, el nuevo, aún inacabado, desconoce su dotación final.

---

<sup>179</sup> El subrayado es nuestro.

## **2.2.- Conflicto de competencias: Artículos 148, 149 y 150**

Junto a la importancia general que, en términos jurídico-políticos, entraña el sistema adoptado en orden a la distribución de competencias por cualquier modelo de Estado descentralizado, habría que añadir una segunda, propia, específica, derivada de su condición medular en este trabajo de investigación. Así, como consecuencia de su definición o indefinición, de la ausencia de límites precisos en las competencias transferibles o reservadas a los distintos niveles de la Administración, de la forzada segregación, continua y constante, desde el ámbito estatal al segundo nivel, van a verse afectados aspectos de capital importancia como son:

- La estabilidad del gobierno del Estado sometido a un juego de equilibrio parlamentario impuesto por las sólidamente reafirmadas minorías políticas y a las que la Ley Electoral General no resulta ajena.

- Las situaciones de tensión, cada vez más frecuentes entre las Comunidades históricas entre sí,<sup>180</sup> y entre éstas y el resto de comunidades y regiones, en ese "efecto demostración" <sup>181</sup> del que hablará GARCÍA DE ENTERRÍA y al que volveremos a referirnos en las páginas siguientes.
  
- Y, muy especialmente, la lenta destrucción a la que está siendo sometido el Estado, desprovisto de competencias, que conducirá, de modo inexorable, a un replanteamiento del modelo vigente que culmine en un gran Pacto de Estado.

Pero, mientras ese momento llega busquemos una definición que nos acerque al concepto de "competencia". Esta se entiende como la "titularidad de una potestad o función pública sobre una

---

<sup>180</sup> Como consecuencia de la cesión en materia de "impuestos especiales", al País Vasco, Cataluña, solicita un sistema similar de "concierto Económico".

<sup>181</sup> Título: "Estudio sobre Autonomías Territoriales" pág. 454 -: "Para utilizar el convencional tecnicismo de los economistas con el que explican la adopción por la masa de consumidores de los estándares de consumo de las clases superiores, lo cual ha sido en efecto, sigue siendo especialmente visible en toda la dinámica autonomista".

materia por un determinado ente público",<sup>182</sup> "siendo atribuida esa potestad o función por el ordenamiento jurídico, bien al ente público como sujeto o a alguno de sus órganos <sup>183</sup>.

Sujeto, entendido como el titular - el ente -, que detenta la competencia. Objeto, en cuanto materia sobre la que recaen las facultades ejercidas por el titular. Contenido,<sup>184</sup> aquellas facultades, funciones o potestades concretas que el sujeto ejerce sobre el objeto de la competencia (materia). Estos son los tres elementos que encierran la definición.

Antes de acercarnos al contenido de los artículos 148, 149 y 150 de nuestra Constitución, señalaremos los sistemas seguidos tradicionalmente en orden a la distribución de competencias:

---

<sup>182</sup> "El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre la Administración Local y la del Estado", en "Descentralización administrativa y organización política". II.J.SALAS. Editorial. Alfaguara. Pág.304.

<sup>183</sup> J.ALONSO DE ANTONIO.- "Comentarios a la Constitución". Tomo XI. Pág. 224.

<sup>184</sup> Enrique ALVAREZ CONDE "Las Comunidades Autónomas". Editora Nacional. Pág. 93.

Distinguiremos, en primer lugar, entre un sistema VERTICAL y otro HORIZONTAL.<sup>185</sup> Por el sistema vertical tiene lugar una distribución de competencias, sobre una misma materia, entre el Estado y los entes territoriales intermedios. En el sistema horizontal se produce una concreta diferencia entre aquellas materias que son propias de la esfera estatal y aquellas otras de ámbito autonómico. Y es precisamente dentro de este segundo sistema, horizontal, donde se establece una segunda división, en función de que el método seguido sea el de la *doble lista* - aparecen recogidas tanto las funciones atribuidas al Estado como a los Entes autonómicos -, o de *lista única* con dos nuevas posibilidades: la enumeración de las funciones atribuidas al Estado, otorgando el resto a los entes autonómicos de las funciones atribuidas al Estado, otorgando el resto a los entes autonómicos (es el sistema seguido en los Estados Federales), o la relación de las funciones propias de aquéllos asignados el resto al Estado, fórmula habitual en los Estados Regionales.

Al hilo de lo expuesto podríamos señalar, a priori, que nuestro Texto Constitucional recoge un sistema horizontal de distribución de competencias y *aparentemente* de *doble vía*. Así, el artículo 148 en su

---

<sup>185</sup> ENTRENA CUESTA. Vol. II. "Curso de Derecho Administrativo". Pags.163 y ss.

párrafo 1º, establece la relación de materias en las que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias. Correspondiendo al artículo 149.1, las materias en las que el ESTADO se reserva la competencia EXCLUSIVA.

La materia en torno a las denominadas "materias residuales",<sup>186</sup> aparece recogida en el párrafo 3º del mismo artículo 149: "*Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas,*<sup>187</sup> en virtud de sus respectivos Estatutos". Al mismo tiempo, continúa el citado párrafo: "la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado..."<sup>188</sup>.

---

<sup>186</sup> Como señala FERNÁNDEZ SEGADO, en su obra "El Sistema Constitucional Español" Pág. 923 - "...la competencia residual, la competencia de derecho común, esto es, la que atañe a todos los poderes no expresamente asumidos por una Comunidad, pertenece al Estado, que, de esta forma, asume un núcleo competencial mucho mayor que el estrictamente acotado por el artículo 149.1. A la par, ello significa asimismo, que en este ámbito material residual el Estado no precisa de títulos competenciales específicos, bastándole el general del artículo 149.3".

<sup>187</sup> Los subrayados son nuestros

<sup>188</sup> El Profesor ALZAGA VILLAMIL. "Comentario sistemático a la Constitución de 1.978". Págs. 871 y ss. Distingue entre "materias inicialmente residuales" con referencia a las no atribuidas expresamente por la primera parte del artículo 149 (y, por tanto, transferibles mediante los Estatutos) y materias "definitivamente residuales", con referencia a las que una vez aprobados los diversos Estatutos, corresponderán al Estado, al no ser contempladas por aquéllos".

Siguiendo la misma línea, VANDELLI,<sup>189</sup> afirma que el sistema de reparto seguido por la Constitución española se presenta como un sistema de "lista única" en el que, sin embargo, la concreta delimitación no se efectúa directamente a nivel constitucional - donde está garantizado exclusivamente un *minimum* de atribuciones al Estado -, sino por los concretos Estatutos. De tal forma que todas las competencias no enumeradas en la Constitución - al menos transcurrido un periodo transitorio - *puede* ser atribuidas a las Comunidades Autónomas; mientras que, con respecto a los Estatutos, la competencia residual corresponde al Estado, debiéndose considerar estatales todas las atribuciones no contempladas expresamente por las disposiciones estatutarias".

Sin embargo, la misma doctrina alberga profundas dudas en orden a la clasificación como sistema de doble vía. Por citar sólo algunos ejemplos, tras atribuir al artículo 148 un "valor transitorio"- por cuanto con él solo se fija el techo máximo inicial que podría ser alcanzado por las Comunidades Autónomas de régimen general -, y

---

<sup>189</sup> O.cit.Pag.251



dotando, como contraposición al párrafo primero del artículo 149, de un carácter *decisivo*. Continúa exponiendo ENTRENA CUESTA <sup>190</sup> que, puede sostenerse que, pese a la inclusión del artículo 148 en el Texto Constitucional, lo que éste establece en definitiva, es un *sistema de lista única*, de tendencia marcadamente *federal*.<sup>191</sup>

Especialmente dura es la valoración, en torno a este punto, realizada por T.R.FERNÁNDEZ <sup>192</sup>, "el consenso" logrado inicialmente en el seno de la Ponencia Constitucional ha conseguido convertir en norma constitucional vigente un sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que *no satisface a nadie*, ni a políticos ni a expertos, *que no responde a ningún* molde conocido, que no se ajusta ni al esquema teórico del *Estado*

---

<sup>190</sup> O. cit. Vol.II.Pag.164

<sup>191</sup> Los subrayados son nuestros.

<sup>192</sup> "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas".- Revista de Derecho Público, Nº 201.Pág. 9.

*Federal ni al Estado Regional*,<sup>193</sup> que carece de la imprescindible claridad y ya desde ahora *se revela claramente insuficiente para garantizar unas relaciones razonables entre los sujetos en presencia*".<sup>194</sup>

En la misma línea anterior, COSCULLUELA MONTANER<sup>195</sup> afirma que, "lo menos que se puede decir del sistema de atribución de competencias que regula la Constitución española es que *es deficiente en el orden técnico y poco claro en las intencionalidades políticas que persigue*".<sup>196</sup>

No nos atreveríamos nosotros a suscribir también esa falta de claridad en orden a las "intencionalidades políticas". Pues es

---

<sup>193</sup> A esa falta de acomodo en el estado Federal o Regional en su caso, responde también ALONSO DE ANTONIO en el análisis del artículo 149: "El establecimiento de una lista de competencias estatales, permitiendo a las entidades autónomas el ejercicio de las residuales, es, como se sabe, una técnica propia de los sistemas federales, que una primera lectura del artículo 149 parece recoger. Sin embargo en el artículo 148 se describen paralelamente las competencias posibles de las Comunidades Autónomas y en el propio artículo 149.3 se atribuyen al Estado las competencias definitivamente residuales, lo que es más bien tradicional en los sistemas regionales". - O. cit. Pág.223

<sup>194</sup> Los subrayados son nuestros

<sup>195</sup> L. COSCULLUELA MONTANER y MUÑOZ MACHADO- "Las Comunidades Autónomas ". Pág. 81

<sup>196</sup> Los subrayados son nuestros

desde una óptica política, donde la andadura del modelo aceptado en la Constitución de 1.978, permite, como ya hemos apuntado con anterioridad, a las Comunidades Autónomas incrementar su poder, valorando o sobrevalorando la incuestionable necesidad de su apoyo. No parece admitir duda, que el consenso constitucional se hubiera roto si se hubiera dado forma jurídica a la situación de facto, creada veinte años después. Pero tampoco debería ofrecernos duda admitir que el principal problema derivado de la *indefinición*, es conducir paulatinamente, a una situación de muy difícil solución: ("imposible la "hais" dejado para vos y para mí").<sup>197</sup> Nos encontramos en el punto sin retorno, heredero de la debilidad endémica.

Pero también parece obvio que no todas las valoraciones traducen una visión tan pesimista. La distribución de competencias - señala FERNÁNDEZ SEGADO - <sup>198</sup>, entre el Estado y las Comunidades Autónomas no implica en modo alguno *una fractura del Estado*<sup>199</sup>, ni tan siquiera la aparición de una dinámica centrífuga como consecuencia de la

---

<sup>197</sup> Permítasenos esta licencia trufada de ripios.

<sup>198</sup> Sistema Constitucional Español. Pág. 929

<sup>199</sup> El subrayado es nuestro.

existencia de una pluralidad de instancias territoriales de poder dotadas por ello mismo de una capacidad de gestión autónoma, de una capacidad de autogobierno.

Bien al contrario, la Constitución establece una serie de mecanismos de articulación con los que procurar el ensamblaje de los distintos ordenamientos jurídicos que van a aparecer como consecuencia de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas, como también la eficacia en la gestión administrativa.

La imagen de la siempre problemática delegación de competencias estaría de suyo incompleta si excluyéramos el contenido del artículo 150 en su párrafo primero ("Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a algunas de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal..."), si bien es el párrafo segundo el que va a dejar abierta una decisiva vía de agua: "El Estado podrá *transferir* o *delegar* en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de *titularidad estatal* que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley

preverá en cada caso la correspondiente transferencia a medios financieros, así como las formas de control que se reserva el Estado”.

Quizá sea necesario introducir en este momento, la distinción - señalada por algunos autores - entre “transferencia” y “delegación”. Así mientras que para el profesor VILLAR PALASI,<sup>200</sup> la diferencia entre una y otra es diáfana, dado que la transferencia comporta la “atribución”, en este caso a una Comunidad Autónoma, de la “titularidad” de una determinada competencia, mientras que la delegación es una “mera cesión de atribuciones concretas”, y, por tanto, de ejercicio de la competencia conservando el cedente su titularidad. GARCÍA DE ENTERRIA y T.R. FERNÁNDEZ,<sup>201</sup> por su parte, manifiestan que, introducir una distinción basada en el carácter irrevocable de la transferencia y esencialmente revocable de la delegación, sería absurda porque “una transferencia irrevocable implicaría una alteración del orden constitucional de competencias, lo que es inaccesible a una ley ordinaria u orgánica”.

---

<sup>200</sup> “Comentarios a la Constitución Española de 1.978”. Tomo XI. Pág. 313. El matiz es sumamente importante.

<sup>201</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA Y T.R. FERNÁNDEZ.- Curso de Derecho Administrativo. Págs. 326 y ss.

Pero una vez establecida la diferencia en términos jurídicos, la pregunta de mayor trascendencia, en relación con el párrafo segundo del artículo 150, pudiendo a su vez desdoblarse en dos partes, sería la siguiente:

Primera, ¿puede el Estado delegar libremente cualesquiera de sus competencias?. Podemos respondernos que no <sup>202</sup>. El propio contenido del precepto establece el límite a partir del cual la delegación ha de quedar referida a aquellas materias que “por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”. Por tanto, no habría duda en cuanto a la posible delegación extensiva en las competencias no exclusivas del Estado, y que formarían parte de la cláusula residual del 149.3

Segunda, ¿existen materias de suyo indelegables?.- Si nos atenemos a las competencias calificadas como “exclusivas” del Estado, habría que indicar: 1º el artículo 150.2, sólo autoriza a transferir

---

<sup>202</sup> Seguimos en la exposición a los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ.

"facultades correspondientes a materias de titularidad estatal", pero no competencias o materias concretas.- 2º. "La indelegabilidad de las competencias que la Constitución define como exclusivas del Estado, resulta del comienzo del artículo 149.1.1ª, y del hecho de que tal elenco es la expresión concreta de la "indisoluble unidad de la *Nación* española, patria común e indivisible (art.2); la separación de una de esas competencias sería contraria a ese principio de indivisibilidad.

Daríamos, también por tanto, una respuesta negativa a esta segunda pregunta, basada en la indeterminación que encierra el párrafo segundo del artículo 150. Argumentando que no parecen existir materias en las que la "colaboración autonómica" no pueda extenderse a las facultades de su gestión, exclusión hecha de la titularidad y la responsabilidad últimas que en todo caso corresponden al Estado.<sup>203</sup>

---

<sup>203</sup> O.Cit.Pag.327: "... lo que el límite indeterminado del precepto quiere decir es que las posibilidades de colaboración autonómica son abiertas e indeterminadas, pero que, en todo caso, la "naturaleza" de la medida de colaboración que se disponga por esta vía delegativa será la que indique en cada caso si se ha excedido o no ese límite constitucional que es la titularidad remanente y el mantenimiento de los poderes sustanciales de decisión y responsabilidad en el Estado; esto es inalienable, y ello condenará las eventuales fórmulas de delegación que produzcan un efecto práctico o análogo a la enajenación".

Partiendo de esta idea de *colaboración autonómica*, entendida en términos legislativos, podríamos distinguir tres fórmulas: competencias legislativas *compartidas*, *competencias divididas* y *concurrentes*.

Respecto de las primeras, competencias legislativas compartidas, podríamos decir que, "en algunos supuestos del artículo 149.1, la Constitución permite un desdoblamiento funcional en la regulación normativa de la materia de forma que, como garantía de la unidad del ordenamiento jurídico, se atribuye al Estado competencia para fijar los principios básicos, en cuyo marco las Comunidades Autónomas ejercen sus potestades legislativas, adaptándolos a sus peculiaridades o necesidades en uso de su autonomía."<sup>204</sup>

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 1/1.982, de 28 de enero, explica que el objeto perseguido por la Constitución a la hora de conferir "a los órganos del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada... es que tales bases tengan una regulación

---

<sup>204</sup> ALONSO DE ANTONIO. O. cit. Pags.237 y ss.



uniforme y de vigencia en toda la *Nación*, con lo cual se asegura, en aras de los intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia”.

En cuanto a las competencias DIVIDIDAS, va a ser también el artículo 149 en su párrafo 1º, el encargado de reconocer una forma de colaboración Estado-Comunidades Autónomas, en aras de la división de una misma materia entre la competencia atribuida a cada nivel. (Ejs.:149.1.8º Derechos civiles o forales; 149.1.18: régimen jurídico de las Administraciones públicas; 148.1.1ª, igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes). Junto a las propias de división de la competencia en función del territorio (Ejs.:149.1.21ª, ferrocarriles y transportes terrestres. Competencia exclusiva del Estado si discurren por más de una comunidad Autónoma, ó. 148.1.5ª, si sólo lo hace por el territorio de una comunidad Autónoma, supuesto en que será competencia de ésta).

Pero, no obstante, hay que entender que todas las materias en el artículo 149.1, no están atribuidas a la competencia exclusiva del Estado<sup>205</sup>, ya que como hemos visto, en otros varios supuestos se admiten competencias compartidas o concurrentes, sino incluso, y ese es el sentido de las competencias divididas, competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, supuesto en el que la legislación del Estado no puede prevalecer sobre la autonómica en tanto que ésta regule la parte de materia que la Constitución atribuye a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

Por último, y en cuanto a las denominadas "competencias concurrentes", la primera característica a poner de manifiesto es que no estamos ante un concepto nítido para el común de la doctrina que no llega a ponerse de acuerdo en el empleo de un término. Así se habla de competencias compartidas o concurrentes, indistintamente. Sin embargo, es lo cierto que, la senda abierta por el Derecho Comparado parece conducir a una precisa distinción entre un concepto y otro. Es propio de los sistemas federales la utilización de competencias "concurrentes",

---

<sup>205</sup> Ver nota siguiente.

mientras que el uso de competencias "compartidas" se reserva de modo frecuente a los sistemas regionales.<sup>206</sup>

Estamos en presencia de este tipo de competencias cuando a los entes que las tienen atribuidas se les permite legislar sobre la misma materia, indistintamente, y con el mismo rango en cuanto a sus potestades. La concurrencia podrá ser entendida como *perfecta* cuando la actuación de uno cualquiera de los entes, anula el ejercicio posterior del otro. Mientras que estamos ante una concurrencia *imperfecta*, cuando uno de los entes ejerce la competencia hasta que sea asumida por el otro.

Es obvio, que estas tres fórmulas reseñadas no son las únicas fórmulas de colaboración competencial, sino que cabría señalar también la colaboración singular por la que las Comunidades Autónomas

---

<sup>206</sup> "Comentarios a la Constitución". Tomo XI, Pág. 257 y ss. ALONSO DE ANTONIO.- "...son instrumentos capitales del denominado "federalismo cooperativo"; esas competencias aparecen consagradas en el artículo 72 de la Ley Fundamental de Bonn, donde las materias señaladas en los artículos 74, 74,a y 105 ap.2, los Länder tienen la facultad de legislar en tanto y en cuanto la Federación no haga uso de su facultad legislativa, lo que sucede si el asunto no puede ser regulado satisfactoriamente por la legislación de los Länder, cuando la regulación de un asunto por ley de un Land puede afectar a los intereses de otros Länder y los intereses generales, o cuando lo requiera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica, especialmente el mantenimiento de condiciones de vida uniforme más allá del territorio de un Land. En ese caso, la legislación federal desplaza a la de los Länder, aunque fuera anterior a la federal.

reciben la atribución de competencias, pero dentro de los objetivos que fija el propio Estado, o bien, a través de una actuación de coordinación directa ejercida por él mismo. Así, como aquellos supuestos en los que estatutariamente, se atribuye una competencia autonómica exclusiva apelando a la colaboración del Estado. La singularidad de esta forma de "competencia exclusiva en colaboración", es destacada por el propio Tribunal Constitucional en su sentencia 42/1.983 de 20 de mayo.<sup>207</sup>

Expuesto lo anterior no debe ofrecernos dificultad alguna admitir que, - por una parte del tratamiento dispositivo hecho por la Constitución en orden a la distribución de competencias y de otra, la demanda surgida de los Estatutos de autonomía de esas mismas competencias - incluidas las de titularidad estatal -, junto a la negociación en términos políticos para aumentar las cotas de autogobierno -, la política de TRANSFERENCIAS seguida por los Gobiernos centrales, y de modo especial en los últimos años, sólo puede ser definida como una política *Abierta*.

---

<sup>207</sup> Dice el Tribunal Constitucional: "... no implica una previa diferenciación de competencias parciales que el Estado haya de coordinar, sino una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica sobre una materia... La colaboración implica que lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables sino complementarias".

Y ello pese a que el propio artículo 150 de la Constitución, en su párrafo segundo, reconoce como único sujeto legitimado para decidir la *transferencia o delegación* al Estado<sup>208</sup>. Y como señala el Profesor GARCÍA DE ENTERRIA<sup>209</sup> la exclusividad constitucional de la competencia a transferir o delegar, exige, inexcusablemente, una *disponibilidad perpetua libre para recuperar* dicha competencia, *revocando la transferencia o delegación(...)*. Porque la exclusividad de una competencia tiene que garantizar una *titularidad remanente* y última, que no sólo no impide seguir, como cosa propia los avatares de las facultades trasladadas, sino que permita *recuperar estas total o parcialmente cuando el interés general pueda aconsejarlo*<sup>210</sup>

Si bien es cierto que tratando de huir de interpretaciones demagógicas, hoy resulta muy difícil imaginar la devolución al Estado de

---

<sup>208</sup> "El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal...".

<sup>209</sup> "...la transferencia o delegación de facultades de titularidad estatal ha de hacerse mediante ley orgánica, pero una ley orgánica unilateral del Estado, no por la peculiar ley orgánica que son los Estatutos Págs. 72 y ss. de su obra citada "Estudios sobre las Autonomías Territoriales".

<sup>210</sup> Los subrayados son nuestros.

competencias transferidas a las Comunidades, a pesar de que el principio invocado sea el del *interés general*. Sobre todo si tenemos en cuenta la actitud de las Comunidades Autónomas - permítasenos la licencia perdida en el tiempo - de *segundo grado* por conseguir el mismo nivel competencial que aquellas que accedieron por la vía del artículo 151. Prueba de ello es la L.O. 9/1992, de 23 de Diciembre de *transferencias de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron ala Autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución*<sup>211</sup>. A ello se refiere la Exposición de Motivos de la propia Ley al afirmar que el ámbito material de la ampliación de competencias, se basa entre otros criterios: en *Equiparar substancialmente* las competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143 con aquellas *cuyos Estatutos han sido elaborados de acuerdo con lo establecido en el artículo 151.2 de la Constitución*.<sup>212</sup> Para continuar más adelante diciendo que las condiciones y los límites serán las que aparecen incorporadas, para las mismas materias, en los Estatutos de Autonomía en función de lo establecido en el artículo 151 del Texto Constitucional.

---

<sup>211</sup> Consecuencias de los Acuerdos Autonómicos firmados el 28 de febrero de 1.992 y en los que quedaron fijadas las bases para la puesta en práctica de este proceso.

<sup>212</sup> Apartado 3, 2º

Por último es interesante resaltar que la Disposición Adicional Sexta de la citada Ley, recoge la cesión a la Generalidad de Cataluña del rendimiento de una serie de tributos: impuesto sobre el patrimonio neto, transmisiones patrimoniales, sucesiones y donaciones,... Como medida aseguradora se establece que, de producirse la modificación o supresión de alguno de estos impuestos cedidos, llevaría aparejada la extinción o, cuanto menos la modificación de la cesión. Pero con todo, el hecho más relevante es aquel que fija como vehículo para modificación del contenido de esta disposición el Acuerdo del Gobierno con la Generalidad <sup>213</sup>.

De lo expuesto anteriormente, podemos manifestar la necesidad de la celebración de un gran Pacto de Estado <sup>214</sup> que permita cerrar definitivamente el modelo autonómico. No solamente por el costo político nacional que ha supuesto el ejercicio de reivindicación continua de las representaciones parlamentarias nacionalistas a cambio de lograr

---

<sup>213</sup> Disposición Adicional Sexta 2. "A estos efectos, la modificación de la presente disposición no se considerará modificación de Estatuto.

<sup>214</sup> Tesis mantenida, de modo reiterado, por el Profesor FRAGA IRIBARNE.

la llamada Gobernabilidad - remitiéndonos al último apartado del Capítulo siguiente -, sino también para poner coto a la consecuencia que el Efecto demostración - señalado por GARCÍA DE ENTERRIA- ha provocado en las Comunidades de régimen general.

El traspaso incesante de competencias ha ocasionado el inevitable Vaciamiento del Estado, que se va traduciendo en la permanencia de unos poderes reales cada vez más limitados y que surge la lenta merma de sus niveles competenciales efectivos. A sensu contrario, los Entes Autonómicos aparecen proporcionalmente reforzados, llegando a superar en algunas cuestiones, a aquellos que son propios de los Estados Federales. (Para su desarrollo nos remitimos al Capítulo V de este Trabajo de Investigación).

### **2.3.- Análisis comparativo: Constitución de 1.931**

Siendo el objeto de este estudio la consideración del sistema autonómico como fórmula intermedia entre el Estado "integral" y una posible solución federal, propiciada por la decisiva influencia de las



minorías nacionalistas en los distintos momentos constitucionales, se hacía necesario las frecuentes preferencias al modelo republicano <sup>215</sup>. De este modo, señalaremos como el Texto de 1.978 recibe también, en orden a la DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS su innegable impronta. De sus similitudes y diferencias pasamos a ocuparnos seguidamente.

Hemos apuntado con anterioridad, la capital importancia que, ante un modelo de Estado descentralizado, reviste el sistema de reparto de competencias asumido. Tampoco ofrece duda que la fórmula más simple es la clásicamente adoptada por el Estado Federal, donde el reparto se basa en un bloque de materias atribuidas a la competencia legislativa del Estado, estableciendo al mismo tiempo y como presunción que, todas aquellas materias no atribuidas expresamente a la Federación - al Estado Federal - serán competencia de sus miembros.<sup>216</sup>

---

<sup>215</sup> Ver Capítulo I, apartado 2.2, de este Trabajo.

<sup>216</sup> El modelo de "lista única" es adoptado por la fórmula regional en Italia. Aquí se enumera las materias que corresponden a los entes regionales. el resto de competencias le serán atribuidas, inicialmente, al Estado central.

La Constitución española de 1.931 <sup>217</sup>, tras reconocer en su artículo primero "un Estado integral compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones <sup>218</sup> - rompiendo así con el tradicional modelo unitario seguido en España - procede a articular la ORGANIZACIÓN NACIONAL DEL ESTADO "dentro de los límites de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las provincias que se constituyan en régimen de autonomía" (Título I, artículo 8)- Estableciendo a continuación, una clasificación TRIPARTITA del Reparto de Competencias, en base a los siguientes criterios:

- 1.- Materias en las que el Estado asume la competencia "exclusiva", tanto en lo relativo a la legislación como a la ejecución directa (Artículo 14).

---

<sup>217</sup> Recibe la influencia de la Constitución de Weimar y de la Austríaca de 1.920.

<sup>218</sup> Especial significación reviste el reconocimiento constitucional - artículo 22 -, por el que una provincia que forme una región autónoma o parte de ella, pueda "renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculada al Poder central... será necesario que la proposición venga hecha por la mayoría de los Ayuntamientos y aceptado por las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la provincia.

2.- Aquellas otras materias en las que el Estado se reserva la legislación, mientras que a las regiones autónomas podría corresponder la ejecución (Artículo 15).<sup>219</sup>

3.- Por último, aquellas materias que, excluidas de los bloques anteriores, podría corresponder a las regiones autónomas tanto la legislación exclusiva como la ejecución directa, en virtud de lo dispuesto en los respectivos Estatutos.

Esta distribución tripartita de competencias se ve completada con las “materias residuales” a que se refiere el contenido del artículo 18, donde el Estado hará suya la competencia sobre aquellas materias “no reconocidas” por las regiones autónomas en sus Estatutos. Sin embargo, y como contrapunto, el Estado mediante ley, podía distribuir o transmitir estas facultades entre las regiones.

---

<sup>219</sup> “... en la medida de su capacidad política”, y “a juicio de las Cortes”.

Como puede advertirse - señala SÁNCHEZ-AGESTA -, <sup>220</sup> las competencias de las regiones se definían en cierta manera por exclusión, y esta técnica se ha seguido en la actual Constitución, salvo en lo referido a aquellas materias que se encuadraban en la competencia administrativa de la región, pero reservando la legislación al Estado español. Hoy, podemos decir que el Estado da un paso al frente en favor del reconocimiento competencial de los entes autonómicos, y retrocede, recorta su propia esfera al permitir, - como consecuencia del nuevo modelo de Financiación Autonómica - legislar sobre estas materias a las Comunidades. La ruptura de la unidad fiscal, <sup>221</sup> reconocida por el artículo 133 de nuestra Constitución, ha abierto las críticas en cuanto ha sido considerado, en ciertos sectores, como fractura del Estado. Mientras tanto, a su cobijo, el debate sobre la fórmula federal, alejado de posiciones académicas o fundamentalmente teóricas, desciende a un absoluto desprestigio coloquial vulgarizado, en no importa qué ámbitos,

---

<sup>220</sup> "Comentarios a la Constitución". Tomo I. Pág. 113

<sup>221</sup> A la que no se sustraen ni las Comunidades gobernadas por la misma fuerza política que sustenta al Gobierno del Estado. (U.P.N., en Navarra, por ejemplo, aprobó el 11 de noviembre de 1.996, el proyecto de Reforma Fiscal que incluye la rebaja del Impuesto de Sociedades al 32,5%, desde el 35%, equiparándose así al modelo vasco. Recurrido, a su vez, por el Ministerio de Economía).

demostrando un desolador desconocimiento sobre los postulados del citado modelo.

El artículo 149, reservado a las materias exclusivas del Estado, recoge la clara influencia de la Constitución republicana, - artículo 14 -, si bien con una precisa matización: en el contenido de este último se recogen aquellas materias que, tanto en la legislación como en la ejecución directa aparecían exclusivamente atribuidas al Estado. Además, el artículo 14 contiene una lista de dieciocho materias, mientras que el 149.1, lo eleva hasta treinta y dos. Por su parte, el precepto republicano excluye la colaboración de las Regiones excepto en lo dispuesto sobre la jurisdicción del Tribunal Supremo, "salvo las atribuciones que se reconozcan a los Poderes Regionales" (Nº 11). Sin embargo, el vigente Texto, en las materias 6ª<sup>222</sup>, - el artículo 15 de 1.931 se reservaba al Estado la legislación, pudiendo corresponder a las Regiones la ejecución "en la medida de su capacidad política"-, 7ª<sup>223</sup> 8ª<sup>224</sup>

---

<sup>222</sup> Legislación mercantil, penal, penitenciaria y procesal.

<sup>223</sup> Legislación Laboral.

<sup>224</sup> Legislación civil.

conservando la redacción casi literal del artículo 15.1ª-, 17ª,<sup>225</sup> 18ª,<sup>226</sup> - 15.8ª, aquí la relación se invierte "... Derecho de Expropiación, *salvo siempre* <sup>227</sup>, la facultad del Estado para ejecutar por sí sus obras peculiares..."- sirvan éstas de mero ejemplo, introduce siempre la fórmula "sin perjuicio... de las particularidades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales", "sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas -, con lo que el pretendido carácter de exclusividad conferido al Estado en el artículo 149, aparece matizado, limitado, o en su caso condicionado a la colaboración o participación de los Entes Autonómicos".

La influencia de 1.931 vuelve a ponerse de manifiesto, con casi idéntica redacción el párrafo 3º del artículo 149: "La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado"- en su relación con el artículo 18- "todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su

---

<sup>225</sup> Legislación básica y régimen económico de la S.S.

<sup>226</sup> Bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas... el procedimiento administrativo común "sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas".

<sup>227</sup> El subrayado es nuestro.

Estatuto a la región autónoma, se reputarán propias de la competencia del Estado”-.

Si bien el artículo 148, p.1, recoge la lista de las veintidós materias que “podrían” ser asumidas por las Comunidades Autónomas, sin embargo, de las doce materias que dan contenido al artículo 15 <sup>228</sup>, este reserva la legislación al Estado español, mientras que a las regiones autónomas podrá corresponder la ejecución, en “la medida de su capacidad política” a juicio de las Cortes”. <sup>229</sup>

Admitamos a continuación la referencia obligada al órgano encargado de dirimir los conflictos de competencias, y a la influencia indudable del Tribunal de Garantías Constitucionales -“con jurisdicción en todo el territorio de la República” (artículo 121), competente para conocer en virtud de lo dispuesto en el apartado “c” de “los conflictos de competencia legislativa y cuantos surjan entre el Estado

---

<sup>228</sup> Reseñar el cambio de la “socialización de riquezas naturales y empresas económicas” del artículo 15,12ª, por la fórmula del artículo 128.1, “subordinación de toda la riqueza del país... al interés nacional”.

<sup>229</sup> Los subrayados son nuestros.

y las regiones autónomas y los de éstas entre sí - en el Tribunal Constitucional actual, que conserva la misma redacción, artículo 161,c"

Por último, señalaremos que existe un amplio sector político y doctrinal que afirma que, tanto en el modelo regional republicano,<sup>230</sup> como en el autonómico vigente, se traslada el contenido de competencias propias a cada ente autónomo a través de lo establecido en sus respectivos Estatutos<sup>231</sup>, tratando de elevar éstos a rango constitucional.<sup>232</sup> Tajante en su negativa se muestran los profesores GARCÍA DE ENTERRIA y FERNÁNDEZ, al afirmar que "... el Estatuto no es un orbe cerrado en sí mismo, que ultima toda la organización y competencias de la respectiva Comunidad Autónoma, esto

---

<sup>230</sup> VANDELLI. O. cit. valora en estos términos la distribución de competencias en la Constitución de 1.931: "Globalmente puede decirse que se trataba de un complejo sistema de distribución de competencias que dejando amplios espacios a la disciplina estatutaria permitía grandes transferencias a las regiones, limitaba a casos excepcionales la legislación estatal de principio, y en definitiva, tendía a evitar la cristalización del ámbito material de las competencias regionales, admitiendo su extensión por medio de ley ordinaria".

<sup>231</sup> Al de Guernica y Sau, nos referiremos en el Capítulo III de este trabajo.

<sup>232</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. 4 de mayo de 1.982: "No es admisible la idea de que una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el Texto de éste el que unánimemente deber ser tenido en cuenta para realizar la *labor interpretativa* que exige la delimitación competencial.

Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico".



es una especie de Constitución propia de ésta, con rango equiparable a la de la Constitución general propiamente dicha. Aunque a veces se pretenda en la polémica política, no es cierto que los Estatutos de Autonomía tengan rango constitucional y que su interpretación deba reducirse a su propio texto. Así podría ser más o menos, si la Constitución se hubiere limitado a efectuar una remisión en blanco a los Estatutos para determinar el alcance y contenido de las autonomías, pero no es éste el caso..., sino que esta remisión se efectúa dentro de un "marco" diseñado con cierta precisión en su Título VIII y especialmente en los artículos 137, a 139 inclusive, 148, 149, y 155, marco que no puede ser excedido por los Estatutos. Quizá lo esencial de ese marco sea la formulación de unos límites determinados a las autonomías, bien generales (por ej. Arts. 138, 139 y 155), bien los específicos de respetar un elenco precisado de "competencias exclusivas" del Estado, que se formula sobre todo en el artículo 149.1, competencias de que el Estado dispone "Ex Constitutione", expresión concreta de la "indisoluble unidad de la *Nación* española patria común e indivisible de todos los españoles" (Artículo 2). Inseparables por tanto, de su titularidad e inmune a los Estatutos como a cualquier norma autonómica derivada".<sup>233</sup>

---

<sup>233</sup> Curso de Derecho Administrativo. Págs. 282 y ss.

No obstante, y para concluir, como ya quedara expuesto en páginas anteriores, el elemento fundamental para establecer una nítida diferencia entre el modelo dibujado por el Texto de 1.931 y el de 1.978, se centra, básicamente, en el procedimiento de acceso previsto para las regiones (artículos 11 y 12). Del que destacaríamos dos grandes rasgos característicos:

- Uno, su carácter **voluntario**.- No existe ningún precepto similar al del artículo 144,c, en el que la iniciativa local pudiera verse substituida por la actuación de las Cortes -. Así como el artículo 11, párrafo primero.-
- Segundo, y como señala el profesor ARCENEGUI <sup>234</sup>, se trataba de un régimen muy "limitado"<sup>235</sup> en sus posibilidades de establecimiento... si la aprobación del régimen autonómico previsto en la vigente Constitución hubiera

---

<sup>234</sup> "Síntesis histórica del Constitucionalismo español". Pág. 175.

<sup>235</sup> Los subrayados son nuestros.

exigido esos mismo requisitos <sup>236</sup> de la Constitución republicana, difícilmente habría autonomías.

Entendemos además, que en la Constitución de la II República no se pretendió hacer de la autonomía de las regiones<sup>237</sup> un modelo de aplicación general <sup>238</sup>, antes bien se pretendió satisfacer a las dos comunidades históricas, fundamentalmente a Cataluña, donde el sentimiento de "realidad diferencial" estaba más enraizado, y sobre todo, donde se disponía del soporte político suficiente. Tal situación vino a encender las conocidas críticas de ORTEGA Y GASSET al proyecto <sup>239</sup>, preconizando como antídoto la fórmula extensiva: "Si la Constitución crea desde luego la organización de España en regiones, ya no será la España una quien se encuentre frente a frente con dos o tres regiones

---

<sup>236</sup> 1º. Propuesta de los Municipios que comprendieran las 2/3 partes del censo electoral. 2º. Referéndum afirmativo de al menos 2/3 de los electores inscritos en el censo de la región. Si el plebiscito fuera negativo no podría volver a plantearse hasta transcurridos cinco años. 3º. Aprobación de las Cortes (Artículo 12).

<sup>237</sup> No olvidemos el importante artículo 22 que permite la vuelta atrás de una región autónoma.

<sup>238</sup> No olvidemos que el territorio nacional no fue dividido en regiones.

<sup>239</sup> "La imagen de nuestro pueblo, que el Proyecto nos ofrece, es una división en dos Españas diferentes: una compuesta por dos o tres regiones ariscas; otra integrada por el resto más dócil al poder central. (Diario de Sesiones, N° 33, 4 de noviembre de 1.931)

indóciles, *sino que serán las regiones entre sí quienes se enfrenten* <sup>240</sup> -se equivocó Ortega en relación con el desarrollo constitucional del 31, pero acertó plenamente con la situación surgida a partir del Texto de 1.978, en aplicación, sin embargo de una fórmula extensiva y homogeneizadora, como pensada solución final - (...). Y tampoco se equivocó, ahora, al advertir que "... Tan pronto como exista un par de regiones estatutarias, asistiremos en toda España a una pululación de demandas parejas, las cuales seguirán el tono de las ya concedidas...". Hoy no seríamos capaces de imaginar el desarrollo estatutario y competencial sin excluir el atento e implacable seguimiento de unas Comunidades sobre otras.

Pero tal vez el error más grave de ORTEGA, porque en el mismo coincidían el deseo y la razón, fue imaginar que de esta suerte podría... "cernirse majestuoso sobre sus diferencias el poder nacional, integral, estatal y único soberano..."

---

<sup>240</sup> El subrayado es nuestro.

### 3. - Principio de Solidaridad.

Si al tratar del contenido de artículo segundo de la Constitución, consideramos al Principio de Solidaridad, como fiel de la balanza, en el difícil equilibrio entre el principio de unidad y el derecho a la autonomía, creemos aquí - después de tratar el conflicto de competencias -, el lugar mas adecuado para realizar unas breves consideraciones sobre el mismo.

De este principio carente de reconocimiento anterior en la historia del constitucionalismo español, y aún de una concreta definición en el Texto vigente es entendido, en una primera aproximación, por el Profesor SANCHEZ AGESTA,<sup>241</sup> como una cierta unidad en la diversidad y una interdependencia del interés particular de cada comunidad con el interés general común que funda un *principio de cooperación*.

---

<sup>241</sup> "Comentarios a las Leyes Políticas ".... Tomo I. Pág. 176.

Pero, veamos a continuación como queda conformado ese principio de solidaridad en tanto que, principio de cooperación:

Es en el contenido del artículo 138 donde vamos a encontrar de una parte, una delimitación del principio de referencia en cuanto *equilibrio económico, adecuado y justo* (entre las diversas partes del territorio español); en segundo lugar, una limitación a los Estatutos de Autonomía, en tanto que el reconocimiento de sus diferencias no podrá implicar, *en ningún caso, privilegios económicos o sociales*; por último, y fundamental, la atribución al Estado, como garante de la *realización efectiva* del principio de solidaridad.<sup>242</sup>

La actuación garantizadora del Estado también en el contenido económico de este fundamento de solidaridad, queda recogida en la constitución de un Fondo de Compensación Interterritorial,<sup>243</sup> con la finalidad de corregir desequilibrios económicos, atribuyéndose a las Cortes Generales la distribución de esos recursos; así como en la

---

<sup>242</sup> La Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1.981, insiste en confiar al Gobierno y a las Cortes Generales para que velen por la efectiva realización del principio de solidaridad.

<sup>243</sup> Párrafo Segundo del artículo 158 de la Constitución.

planificación de la actividad económica general, atendiendo a las necesidades y armonización del desarrollo regional, como de la mas justa distribución de la renta y la riqueza.<sup>244</sup>

Sin embargo, para VANDELLI,<sup>245</sup> suscita cierto recelo pues si bien desde un punto de vista sustancial, esta concepción "solidaria" de las autonomías es indiscutible, no puede olvidarse, sin embargo, el hecho de que, entendido de un modo amplio el principio de solidaridad, al traducirse en un límite general de la actividad regional, puede dar lugar a una serie de restricciones a las autonomías no previstas ni previsibles.

Pero lo cierto es que, en la práctica, los criterios adoptados para la aplicación del principio de solidaridad, en su contenido económico, se han encontrado con la dificultad implícita de lograr un equilibrio entre los sistemas de financiación específicos de algunas comunidades autónomas,<sup>246</sup> que despertaban profundos celos, no sólo

---

<sup>244</sup> Artículo 131, párrafo primero de la Constitución.

<sup>245</sup> O. cit. Pág. 200.

<sup>246</sup> Concierto Económico Vasco y Navarro,

en los entes autonómicos de régimen general sino también de aquellos otros marcados por el hecho diferencial,<sup>247</sup> junto al deseo de emularlos. Sin perjuicio de lo que será expuesto en el Capítulo siguiente, si podemos adelantar ahora que, el nuevo modelo de Financiación Autonómica elaborado por el Gobierno del Partido Popular,<sup>248</sup> calificado de "insolidario" por aquellas Comunidades gobernadas por formaciones políticas de oposición al Ejecutivo, ha servido como pretexto para ejercer una defensa de la unidad de España mientras se llegaba a hablar de "guerra de las regiones" en clave fundamentalmente política sirviéndose del contexto económico y financiero.<sup>249</sup>

Queremos insistir ahora en el contenido *social*, que figura implícito también en el principio de solidaridad, por entender que el mismo provoca la mayor disfuncionalidad entre Comunidades: Así, el

---

<sup>247</sup> El Presidente de la Generalitat ha mostrado su "interés", por el acceso a un sistema de Concierto Económico, similar al del País Vasco.

<sup>248</sup> Aprobado el 23 de septiembre de 1.996, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para el próximo quinquenio 1.997 - 2001.

<sup>249</sup> Castilla - La Mancha, Andalucía y Extremadura, gobernadas por el PSOE se oponen al mismo con medidas que van desde la interposición del recurso de inconstitucionalidad hasta al celebración de un referéndum en el ámbito de la Comunidad.

El Presidente de Extremadura, en la conferencia pronunciada en el "Club Siglo XXI" (2 - 12 - 96), acusaba al P. P. de poner en peligro la "cohesión nacional", ofreciendo un pacto en defensa del Estado, del que quedarían ausentes las fuerzas nacionalistas.



reconocimiento de los mismos derechos y deberes a todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado,<sup>250</sup> - que emana de la igualdad del artículo 14 y a la libertad del artículo 9.2<sup>251</sup> prohibiendo a cualquier autoridad la adopción de medidas que, directa o indirectamente, obstaculicen la libertad de circulación y el establecimiento de las personas,<sup>252</sup> o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios<sup>253</sup> ..., pueden enfrentar, y de hecho lo hacen con propuestas - citadas exclusivamente a título de ejemplo - como las siguientes:

Borrador de la nueva Ley del Catalán<sup>254</sup> que reconoce capacidad coercitiva al sancionar<sup>255</sup> el incumplimiento del uso del catalán

---

<sup>250</sup> Artículo 139, párrafo primero de la Constitución.

<sup>251</sup> "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (Art. 9. 2)

<sup>252</sup> Párrafo segundo del artículo 139.

<sup>253</sup> Artículo 157, párrafo segundo, de la Constitución.

<sup>254</sup> Presentada por el Consejero de Cultura de la Generalidad, el 7 de febrero de 1.997.

<sup>255</sup> La sanción vendrá regulada por la Ley del Consumidor de 1.993, por una parte, y por el régimen de la Función Pública por otra, pero automarginando a la Generalitat de esa desagradable misión.

en "todas las empresas y establecimientos dedicados a la venta de productos o a la prestación de servicios ... que deberán estar en disposición de atender en las dos lenguas oficiales del Principado ...," con lo que se mantiene un escrupuloso respeto a la cooficialidad de ambas lenguas ... Además, las instituciones y corporaciones públicas en sus comunicados deberán emplear preferentemente el catalán. Y, en cuanto a los medios audiovisuales se fijaran cuotas de emisión a los operadores de televisión por cable, de radio y televisión local, junto a la introducción de la lengua catalana en el uso de la informática y de las autopistas de la información.<sup>256</sup>

Derecho a la movilidad de los Cuerpos docentes, pues una vez recibidas las competencias en materia de Educación, los criterios de acceso a los puestos docentes serán fijados por las respectivas Comunidades Autónomas<sup>257</sup> que podrán primar el conocimiento de la

---

<sup>256</sup> El Texto del citado Borrador ha estado a punto de romper la Coalición entre Convergencia y Unió, al ser contraria esta última a los puntos mas polémicos de su articulado

<sup>257</sup> Pese a que como señala el Sindicato de Profesores ANPE, el Estado deberá garantizar unos criterios básicos ya que cuando accedieron por oposición a las plazas docentes se hizo en las condiciones de Cuerpos Nacionales y con derecho de movilidad en toda España (Declaraciones de su Presidente al Diario ABC, el 28 de enero de 1.997).

lengua propia de la Comunidad sobre cualquier otro.<sup>258</sup>

En cuanto a la Enseñanza Primaria, en aplicación del decreto de contenidos mínimos del año 1.992, las Comunidades Autónomas con lengua propia podrán fijar sus contenidos hasta en un 45 %, - "dado que la complejidad de la organización social aconseja trabajar en el primer ciclo los contenidos referidos a los grupos sociales cercanos a la experiencia del niño (...)"- que se ve superado en algunas Comunidades históricas.<sup>259</sup> Correspondiendo al Ministerio de Educación la "alta inspección" del cumplimiento del citado decreto.<sup>260</sup> Con anterioridad, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 22 de febrero, había fallado a favor del Estado en los conflictos de competencia suscitados por el Gobierno Vasco y Catalán tras la promulgación del R.D. 480/1.981, de 6 de marzo sobre el funcionamiento en ambas Comunidades de la Alta Inspección del Estado en materia de Enseñanza no universitaria.

---

<sup>258</sup> Como ocurre actualmente en la Comunidad Valenciana.

<sup>259</sup> En el País Vasco, sólo en el Sexto Curso de la Enseñanza Primaria, se estudia Geografía e Historia de España

<sup>260</sup> El 10 de septiembre de 1.996, se procedió al anuncio de una convocatoria para cubrir una plaza de Jefe de la Alta Inspección en el País Vasco, siguiendo el procedimiento de libre designación. El puesto fue declarado desierto (BOE de 22 de enero de 1.997).

Con estos ejemplos tan solo hemos querido señalar la preocupación sentida porque el legítimo derecho a impulsar los distintos elementos diferenciadores propios de las Comunidades Autónomas "de hecho diferencial", no acabe por conculcar derechos fundamentales de todos los españoles, independientemente de aquella parte del territorio del Estado en que se encuentren. Pues así, también, se da cumplimiento al principio de solidaridad que debe presidir todas las relaciones entre el principio de unidad y el ejercicio del derecho a la autonomía.

#### **4. Leyes de desarrollo.**

Afrontamos ya este último apartado con una aproximación escueta de las Leyes mas significativas en el desarrollo organizativo del Estado surgido de la Constitución vigente.

- Ley 12/1.983, de 14 de octubre, Reguladora del Proceso Autonómico.

Tanto esta Ley como su antecedente, Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) <sup>261</sup> encuentran su fundamento en el contenido del párrafo 3º del artículo 150 de la Constitución,<sup>262</sup> y en la "necesidad de ordenar definitivamente la casa".<sup>263</sup> Sin embargo, como señalaremos en el siguiente Capítulo del presente Trabajo, no sólo los nacionalistas vascos y catalanes como resultaba obvio, sino también los comunistas, dieron en promover recursos de inconstitucionalidad. La Sentencia de 5 de agosto de 1.983, se convertiría así en una de las mas polémicas del Alto Tribunal.<sup>264</sup> Al mismo tiempo que las fuerzas nacionalistas obtenían una gran victoria, el Estado perdía una gran oportunidad para definir los límites del Estado autonómico.

---

<sup>261</sup> Surgirá de los Acuerdos suscritos por UCD y PSOE, firmados en el Palacio de La Moncloa, el 31 de julio de 1.981.

<sup>262</sup> "El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales por mayoría absoluta, la apreciación de esta necesidad " (Art. 150. 3).

<sup>263</sup> E. GARCIA DE ENTERRIA, O. cit. Pág. 461.

<sup>264</sup> La Sentencia le negaba el reconocimiento de ley orgánica, como el carácter de ley de armonización. Por último y más importante, se anulaba el Título I casi en su totalidad declarando inconstitucional la mayoría de los principios generales que afectaban al régimen propio de los ordenamientos autonómicos.

El Anteproyecto venía a atribuir al Estado - art. 2º -, en todo caso, los criterios generales y comunes a que *habrán de acomodarse necesariamente las normas autonómicas de desarrollo para garantizar la igualdad básica de todos los españoles, la libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes en todo el territorio español y la imprescindible solidaridad individual y colectiva.*<sup>265</sup>

Por su parte, el artículo 1º de la Ley de 14 de octubre, viene a introducir una notable matización, - que en cierta medida limita la atribución del Estado en este tipo de Leyes<sup>266</sup> - al decir que: *Antes de la aprobación por el Gobierno de un Proyecto de Ley de Armonización deberá oírse a las Comunidades Autónomas.*

Se atribuye también al Gobierno la función de velar - art. 3º - por la observancia de la normativa estatal por parte de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>265</sup> Además, el Anteproyecto venía a establecer un carácter homogeneizador entre los conceptos un tanto difusos de: bases, normas básicas, legislación básica, siendo atribuida, en todo caso al Estado la "determinación de los principios, directrices, y reglas esenciales de la regulación de la materia de que se trate ...".

<sup>266</sup> Artículo 150 párrafo 3º.

La normativa del Estado estará presente también, mediante el procedimiento normativo común, en la Administración de las Comunidades Autónomas y en los Organismos de ella dependientes pero, sin perjuicio de las especialidades propias de cada organización autonómica - art. 12. 1 -; así como en la legislación sobre expropiación forzosa y sobre el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración.<sup>267</sup>

Por último, y en cuanto a la Reforma de la Administración del Estado, consecuencia del proceso autonómico en curso, y en aras de los principios constitucionales de eficacia, descentralización, coordinación y economía del gasto público,<sup>268</sup> se procederá a la supresión de las estructuras de gestión que resulten innecesarias - art. 23. b) -, y a la reestructuración de la Administración periférica.

La realidad del distanciamiento práctico de tan loables objetivos, surge la propuesta de la *ADMINISTRACION UNICA*, del

---

<sup>267</sup> Artículo 12, párrafo 2º.

<sup>268</sup> Artículo 22. 1º.

Profesor FRAGA IRIBARNE, en cuanto a *racionalizar las Administraciones Públicas; limitar su tamaño y reducir su costo, redistribuir las tareas de todos los niveles de organización administrativa de modo comprensible y practicable para el ciudadano medio (...). La respuesta de la Administración Unica se inscribe en el conjunto de ideas para conseguirlo. Reforma de el Senado para hacer de él una verdadera Cámara de representación territorial; creación del Consejo sobre política económica previsto en el Artículo 131. 2 de la Constitución, con participación de las Comunidades Autónomas; integración de éstas en la formulación y ejecución de la política regional, nacional y europea.*<sup>269</sup>

No obstante, el artículo 23 de la Ley Reguladora del Proceso Autonómico, en su apartado c), continúa diciendo que serán suprimidas las Delegaciones Ministeriales y se procederá al reagrupamiento de los servicios que deban subsistir bajo la autoridad del Gobernador civil, que será el *único delegado del Gobierno en la provincia*. Pues bien, hoy, y como consecuencia de los *Pactos de Gobernabilidad*, la

---

<sup>269</sup> Del Prólogo de M. FRAGA IRIBARNE al libro "Autonomías y Administración pública ". Reflexiones sobre la Administración Unica, de J. Rodríguez - ARANA. Editorial Praxis Barcelona 1.996.



figura del Gobernador civil <sup>270</sup> ha desaparecido de la organización administrativa española,<sup>271</sup> - al menos formalmente, pues han de verse las funciones atribuidas a los nuevos Subdelegados del Gobierno <sup>272</sup> - dando satisfacción, de este modo, a la vieja reivindicación nacionalista catalana, que se extiende, además, a la provincia como demarcación territorial.

- Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de Septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas. (Modificada por L. O. /1.989 de 13 de Abril).<sup>273</sup>

*“Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias*

---

<sup>270</sup> El Ministro para las Administraciones Públicas, anunció durante su comparecencia en el Congreso, 18-3-1.997, que la figura del Gobernador Civil desaparecerá en abril con la aprobación por el Gobierno de un Real Decreto de Subdelegados y Directores Insulares. Los nombramientos de los nuevos Subdelegados tendrá lugar en el mes de mayo.

<sup>271</sup> Consecuencia jurídica de la aprobación de la aprobación de la LOFAGE, que supone la Reforma de la Administración Periférica del Estado.

<sup>272</sup> Especialmente en materia de orden público, que ya ha originado los primeros problemas entre la Coalición nacionalista y el Gobierno.

<sup>273</sup> La presente Ley vino a desarrollar el contenido del artículo 157. 3 de la Constitución, según el cual: “Mediante Ley Orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el presente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles fórmulas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado “.

*que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos". (art. 1.1)*

En primer lugar señalaremos que su ámbito de aplicación, a todas las Comunidades Autónomas, recoge las singularidades del sistema de financiación propio del País Vasco, - sistema foral de *concierto económico* -<sup>274</sup> y de Navarra, regulado por el sistema tradicional de Convenio Económico.<sup>275</sup> (Así como el peculiar régimen económico - fiscal del Archipiélago Canario).<sup>276</sup> Añadiendo que, el sistema de ingresos de las Comunidades Autónomas deberá ser establecido de forma que no pueda implicar, en ningún caso *privilegios económicos sociales ni suponer la existencia de barreras fiscales en el territorio español* - art. 2.a) -, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 157. 2 del Texto Constitucional.<sup>277</sup> Principio que, junto al de garantía del equilibrio

---

<sup>274</sup> Disposición Adicional Primera.

<sup>275</sup> Disposición Adicional Segunda, que continúa diciendo: "En el mismo se determinarán las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado, así como los criterios de armonización de su régimen tributario con el régimen general del Estado".

<sup>276</sup> Disposición Adicional Cuarta.

<sup>277</sup> Nos remitimos a las consideraciones hechas al hablar del Principio de Solidaridad.

económico,<sup>278</sup> solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones<sup>279</sup> - exigidos también en su realización interna<sup>280</sup> -, y el de suficiencia de recursos para el ejercicio de competencias propias de las Comunidades Autónomas<sup>281</sup> rigen, en cuanto que principios dispositivos, la coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la Hacienda del Estado . Coordinación que se ve reforzada con la creación del Consejo de Política Fiscal y Financiera .

Los Recursos de las Comunidades Autónomas - art. 4 - están constituidos por: los ingresos procedentes de su patrimonio, impuestos propios, así como tasas<sup>282</sup> y contribuciones especiales, tributos cedidos, total o parcialmente por el Estado, los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos estatales, participaciones en los ingresos del Estado, producto de operaciones de crédito y de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia,...Pero, además las

---

<sup>278</sup> Artículo 2 b).

<sup>279</sup> Artículo 2 c).

<sup>280</sup> Artículo 2.2.

<sup>281</sup> Artículo 2. d.)

<sup>282</sup> "Las Comunidades Autónomas podrán establecer tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades que se refieran, afecten o benefician a los sujetos pasivos...". Artículo 7º.

Comunidades Autónomas podrán, en su caso, obtener las asignaciones establecidas en los Presupuestos Generales del Estado junto a las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial<sup>283</sup> (art. 4.2 y 16).

En base al argumento anterior, gozan de una especial significación aquellos impuestos estatales que no podrán ser objeto de cesión <sup>284</sup> a las Comunidades Autónomas - art. 11. 2 - <sup>285</sup>: "*a) Sobre la renta global de las personas físicas...*". Es ocioso recordar que, los Presupuestos Generales del año 1.993, con una Administración

---

<sup>283</sup> Ley 29/1.990, de 26 de diciembre, del "Fondo de Compensación Interterritorial", - derogatoria de la Ley 7/1.984, de 31 de marzo - y que ha sido modificada por la Ley 31/1.994, de 24 de noviembre)

El Fondo de Compensación - según la Exposición de Motivos de la citada Ley Orgánica - desempeña una función fundamental como elemento de articulación del sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas con los principios de solidaridad y redistribución de renta y riqueza, cuya efectividad es indispensable para la armonía y estabilidad del Estado de las Autonomías.

<sup>284</sup> Se entenderá por *tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma* (art. 11.1).

<sup>285</sup> Previamente, el apartado 1º del mismo artículo recoge una relación de tributos estatales que sí pueden ser cedidos. Por su parte, el artículo 13 recoge los criterios adoptados para fijar los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los impuestos estatales.

socialista, por tanto, incluyeron por primera vez, una cesión del 15 % del IRPF.<sup>286</sup>

En la actualidad, como ya hemos indicado en otro lugar, la cesión del 30 % del mismo impuesto estatal, propuesta por el Gobierno del Partido Popular, además de ser calificada de insolidaria y de facilitar la posible creación de *paraísos fiscales* es objeto de recurso de inconstitucionalidad<sup>287</sup> interpuesto por las Comunidades de Andalucía, Extremadura, Castilla - La Mancha<sup>288</sup> y Asturias.<sup>289</sup>

Siendo por tanto, la Ley de Presupuestos Generales del Estado, el vehículo utilizado para lograr la cesión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a las Comunidades Autónomas.

---

<sup>286</sup> Recuérdese también, que el PSOE, no obtendrá mayoría absoluta en las Elecciones de 1.993, necesitando, por ello, del apoyo de Convergencia y Unión.

<sup>287</sup> Recurso interpuesto en marzo del presente año.

<sup>288</sup> Comunidades gobernadas por el Partido Socialista.

<sup>289</sup> Pese a que el gobierno del Principado está en manos del Partido Popular, el recurso ante el Tribunal Constitucional ha sido interpuesto por el Parlamento Asturiano que cuenta con una mayoría de izquierda.

Por último, y aunque debería ser tratado en el apartado dedicado a la participación de los nacionalistas en la *Gobernabilidad* del Estado, pues a los acuerdos suscritos tras las Elecciones Generales de 1.996 entre el Partido Popular y Convergencia i Unió, se debe, en gran medida, el nuevo modelo de Financiación Autonómica, consideramos mas adecuado realizar aquí algunas breves consideraciones sobre el mismo.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó el 23 de septiembre de 1.996 con la excepción de las tres Comunidades Autónomas antes citadas, el modelo de financiación autonómica que regirá en el quinquenio comprendido entre 1.997 y el año 2.001 - Tramitado como L.O. 3/1.996 de 27 de Diciembre de modificación parcial de la L.O. 8/1.980 de 22 de Septiembre de Financiación de Comunidades Autónomas

El nuevo modelo, que viene a Reformar la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, se asienta sobre dos pilares básicos: - la corresponsabilidad fiscal, ya que por primera vez los Entes Autonómicos van a ser responsables no sólo del gasto, como venía

ocurriendo hasta ahora, sino también de una parte de los ingresos<sup>290</sup>. Pero además, como ya hemos apuntado antes, la cesión del IRPF se elevará al 30 % con la culminación del proceso de transferencias.

La capacidad normativa. No les estará permitido a las Comunidades variar el tramo de este impuesto - con el límite del 20 % hacia arriba o hacia abajo -, en relación con la política fiscal establecida para el conjunto del Estado. En cuanto a las deducciones<sup>291</sup> en las cuotas del IRPF podrá ser fijada por los legislativos autonómicos, así como el mínimo exento<sup>292</sup>

Con objeto de evitar la aparición de zonas fiscales privilegiadas se endurecen los cambios de residencia. De este modo, por residencia fiscal será entendida aquella Comunidad en la que el

---

<sup>290</sup> El nuevo sistema fue calificado por el Ministro de Economía, en contra de las tesis mantenidas por la oposición, como "más solidario que el anterior, contempla la corresponsabilidad fiscal e instrumenta los fondos de nivelación de servicios recogidos en el artículo 15 de la LOFCA. El coste final del sistema dependerá de las variables macroeconómicas y de la concreción del modelo " (Diario "El País "24 de septiembre de 1.996.

<sup>291</sup> Por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales, por aplicación de la renta.

<sup>292</sup> Para los nacionalistas catalanes, la capacidad normativa para regular los impuestos mas importantes, era una competencia esencial.

contribuyente permanezca el mayor número de días del periodo impositivo.<sup>293</sup> O en su caso, donde se obtengan los mayores ingresos por IRPF. En defecto de los dos anteriores, en la última residencia fiscal a efectos de este tributo.

Por último, los desequilibrios territoriales serán paliados, al garantizar el Estado que ninguna Comunidad Autónoma recibirá hasta el final del quinquenio, menos dinero que el que le hubiera correspondido de haberse prorrogado el modelo vigente de financiación. Quedando así mismo garantizado, el 90 % de los aumentos de recaudación medios en el conjunto del Estado. Junto a la constitución de un Fondo de Nivelación destinado a equiparar los servicios fundamentales prestados por el Estado e igualar así la renta nacional.<sup>294</sup> (Sobre el contenido de esta Reforma nos remitimos al ANEXO 1).

No obstante, y antes de concluir este apartado no queremos omitir que, una vez alcanzado el Pacto de política fiscal entre

---

<sup>293</sup> Salvo prueba en contrario, la Comunidad de residencia será aquella en que se encuentre la vivienda habitual

<sup>294</sup> En cuanto a la renta por habitante se garantiza que en cada Comunidad el gasto por habitante no sea inferior a un 90 % de la media estatal.



el Gobierno y la minoría catalana - octubre de 1.996 -, el Presidente de la Generalidad pediría un modelo de financiación para Cataluña similar al Concierto Económico del País Vasco,<sup>295</sup> pese a que en el momento de redactarse la Constitución los dirigentes catalanes<sup>296</sup> no quisieron acceder al régimen de conciertos. De esta forma la Generalidad ingresaría todos los impuestos recaudados a los catalanes, devolviendo sólo una parte al Gobierno Central.<sup>297</sup> Reingreso basado en dos conceptos: - el de participación en los costes del mantenimiento del Estado, y - el de solidaridad con los territorios económica y socialmente menos desarrollados.

---

<sup>295</sup> En concreto, la fórmula del Concierto Económico, como tal, nacerá tras la Segunda Guerra Carlista en 1.876.

<sup>296</sup> Entre ellos el propio PUJOL.

<sup>297</sup> Que no es sino el sistema de "Cupo ", en cuanto a la cantidad aportada por los territorios forales como compensación de los gastos realizados por el Estado en estas Comunidades.

# **CAPÍTULO TERCERO**

## **DE LOS NACIONALISMOS**

## **CAPITULO TERCERO**

### **DE LOS NACIONALISMOS**

#### **1.- Introducción**

Son el *leit motiv* de este trabajo de investigación. Han venido mostrando, discreta u osadamente su presencia desde las primeras páginas, para enfrentarse y enfrentarnos con su innegable realidad. Una realidad que desde su defendida singularidad excluyente, y al socaire favorable de los vientos, condicionó ayer como hoy, y como presumiblemente lo hará mañana,- si las dos grandes formaciones políticas de ámbito nacional no celebran un pacto de Estado capaz de poner coto a la imprevisión de la situación actual - la evolución jurídico - política de una hecho nacional, España, que hoy desean plurinacional.

No pretendemos adentrarnos ahora, en un recorrido histórico general desde los orígenes - siglo XVIII - del movimiento nacionalista, acompañando su etapa de máximo esplendor - siglo XIX, su posterior falso debilitamiento coincidente con un desarrollo propio en el tercer mundo - primera mitad del siglo XX - hasta su renacer dramáticamente violento en el corazón de Europa, consecuencia del desmoronamiento del imperialismo soviético.

Antes bien nuestro objetivo no es otro que acercarnos a las primeras manifestaciones nacionalistas que aun perviven en España, y que han acabado por conducirnos, sin oposición aparente a esa falsa identificación entre nacionalismo catalán igual Cataluña, nacionalismo vasco igual Euskadi.<sup>298</sup>

E implicándonos, colectivamente, en el olvido voluntario de la existencia de una realidad plural dentro de sus propios límites. Así, entre todos, estamos contribuyendo a mantener, *ad intra* la hegemonía - aún a costa de asfixiar cualquier otra manifestación discordante con las

---

<sup>298</sup> Por ello como veremos en la segunda parte de este Capítulo, es habitual referirse al apoyo que "Catalanes y Vascos" prestan al Gobierno del Estado cuando, en realidad sólo nos estamos refiriendo a catalanes y vascos... nacionalistas

señas de identidad - en un doble juego de sutil ironía por el que las fuerzas minoritarias en el conjunto del Estado y circunscritas a áreas geográficas perfectamente delimitadas, incurren en el ejercicio hegemónico de su poder local, en las mismas afrentas que reprochan al Estado central en su devenir histórico.<sup>299</sup> Y ad extra, un expansionismo, siquiera en su manifestación cultural<sup>300</sup> deseoso de romper los límites establecidos.

Pero aún antes de abordar el que ha de ser el contenido del apartado segundo del presente Capítulo, fijemos las siguientes apreciaciones históricas de interés:

- La aparición del fenómeno nacionalista es tardía en nuestro país. Está alejada, por tanto, del movimiento romántico<sup>301</sup> que le sirve de soporte "la lírica romántica es desde el punto de vista lógico, política y moralmente lo mas ingenuo de

---

<sup>299</sup> Ley para el uso del catalán donde se contempla "*sanciones, cuotas e imposiciones*", que ha roto el consenso entre las distintas fuerzas políticas en la Comisión parlamentaria (Parlamento Catalán. Febrero de 1.997)

<sup>300</sup> Pancatalanismo: Valencia, Baleares,... País Vasco: Euskadi Norte y Sur. Navarra.

<sup>301</sup> HERMAN HELLER: "Ideas Políticas Contemporáneas". Barcelona. Ed. Labosa. 1.993. Pág. 36

nuestra historia". - No responde tampoco a una manifestación cultural.<sup>302</sup> Sino que, realmente coincide con un debilitamiento manifiesto de España como realidad nacional que se traduce, en el exterior con la pérdida de los últimos legados del Imperio,<sup>303</sup> y, en el interior, con un desprestigio de las instituciones. Estamos ante una España desencantada de sus viejas y caducas estructuras, donde el edificio común ha empezado a resquebrajarse, y se hace necesario buscar otros caminos de salvación.

- En esta situación parece difícil imaginar un orgulloso nacionalismo español actuando como aglutinante y opositor de la identidad diferencial que empezaba a manifestarse en Cataluña y en el País Vasco. Como señala J. J. LINZ.<sup>304</sup>
- "Esta conciencia de fracaso a fin del siglo XIX produce el

---

<sup>302</sup> Excepción hecha de la "Renaixença".

<sup>303</sup> Como señala J. J. LINZ: *"Un sociólogo ante el problema: una España multinacional y la posibilidad de una democracia consociacional"* (Trabajos del Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos. Celebrado en la Universidad de la Laguna (26 de Septiembre - 3 de Octubre de 1.977) *"No hay un gran proyecto nacional en el siglo XIX, y mientras todos los demás países hacen su gran expansión colonial, Francia, Inglaterra, etc., y son poderes imperiales, España es un país en retroceso, con crisis interna y que fracasa en la Revolución industrial..."*.

<sup>304</sup> O. cit. Pág. 133.

fenómeno extraño de que no haya realmente tanto un nacionalismo español como un nacionalismo periférico<sup>305</sup> frente a este Estado español caduco, cuya crisis se manifiesta en 1.898...". En el mismo sentido ha escrito recientemente J. P. FUSI,<sup>306</sup> que no hubo un nacionalismo doctrinal español en el siglo XIX: hubo sólo un nacionalismo sentimental, común a las diferentes ideologías y partidos políticos, pero débil como fuerza de cohesión social.- Es por ello que no procede imaginar un centralismo opresor contra el que debieran alzarse los particularismos perseguidos...los nacionalismos periféricos no fueron, en su origen una reacción de las regiones contra el nacionalismo del Estado (porque éste era débil y pobre: inexistente de hecho en muchas regiones...").

- De manera más simple, en las Comunidades históricas afectadas por este trabajo de investigación van a coincidir los elementos definitorios de todo movimiento nacionalista,

---

<sup>305</sup> El subrayado es nuestro

<sup>306</sup> Artículo publicado en la "Tercera" de ABC, el 13 de noviembre de 1996, bajo el Título: "Nacionalismo español".

como son: una lengua propia, una historia común, unos caracteres etnográficos - mas o menos controvertidos - y sin duda, unas instituciones que les son propias y comúnmente respetadas por el titular del poder del Estado.

Estos elementos singularizados serán manejados con total habilidad por nacionalistas catalanes y vascos que habrán de contar con un inequívoco reconocimiento en el Texto Constitucional de 1.978 (artículos 2,3,4,...).

- Por último, no hay que olvidar que no por casualidad el País Vasco y Cataluña han sido las dos regiones españolas que, al amparo de un rígido proteccionismo arancelario, disfrutaron de un floreciente despliegue industrial que contrasta, si cabe aún mas, con la deprimida realidad española.(El economista Albert HIRSCHMAN, señala<sup>307</sup> la conciencia de superioridad que produce ese éxito económico en ciertas zonas desarrolladas respecto a otras,

---

<sup>307</sup> J. J. LINZ. O. cit. Pág. 140



cuando el centro de poder político y el centro de poder económico no coinciden).<sup>308</sup>

Pero, por encima de todo lo expuesto, para H. KHON,<sup>309</sup> el nacionalismo es un estado de espíritu que penetra en la gran mayoría de un pueblo y que reclama esa penetración; reconoce el Estado-Nación como la forma ideal de la organización política, considerando a la nacionalidad como la fuente de toda energía cultural creadora y de todo bienestar económico.

Ya nos preguntamos con anterioridad, al establecer la relación dicotómica existente entre los conceptos de Nación y Estado, si realmente a toda Nación debe corresponder un Estado.<sup>310</sup> Y ello, porque el Estado - Nación es concebido como la forma ideal de la organización política: "la aspiración de un pueblo a tener política propia, a tener un Estado suyo, es la forma política del nacionalismo ".<sup>311</sup> **Es una exigencia**

---

<sup>308</sup> "Esta tensión fue central en toda la problemática de la Restauración en torno al proteccionismo económico, el Fomento del Trabajo Nacional, la Lliga."

<sup>309</sup> H. KHON. "Historia del Nacionalismo". Pág. 27.

<sup>310</sup> Ver cita Capítulo I

<sup>311</sup> PRAT DE LA RIVA.: "La nacionalidad catalana"

de los tiempos modernos la de que las fronteras políticas deban coincidir con las etnográficas y lingüísticas.<sup>312</sup> Y esta idea responde a la voluntad continuada de los representantes nacionalistas vascos y catalanes de dar forma jurídica al reconocimiento de España como realidad estatal **plurinacional**.<sup>313</sup>

Pero, no obstante, antes de continuar en este acercamiento a nuestros nacionalismos históricos, quisiéramos incluir en este preámbulo los elementos característicos en los que el nacionalismo basa su profesión de fe, por mas excluyente y autodiferenciadora de la comunidad general superior de la que no llegan a "sentirse" parte y frente a la que denuncian humillación y hostilidad.<sup>314</sup> **Confuso mosaico**

---

<sup>312</sup> H. KHON. O. cit. Pág. 28

<sup>313</sup> P. DE VEGA. Pág. 51 y ss. "El carácter burgués de la ideología nacionalista" publicado en la revista "Sistema", N° 16, enero 1.977..."en la medida que el concepto de nación se descompone y los supuestos objetivos históricos y naturales que la determinan comienzan a ser utilizados, ocultamente unas veces y manifiestamente en otras ocasiones, como armas políticas al servicio de intereses ajenos a los de la mera integración comunitaria, el concepto de nacionalismo como ideología - politización ideológica de determinados hechos - de la nación se descompone también."

<sup>314</sup> Es importante señalar, aunque su desarrollo corresponda a la segunda parte de este Capítulo, que en España en su conjunto están apareciendo corrientes cada vez más generalizadas del alto costo a que los distintos gobiernos nacionales - PSOE - PP -. se han visto sometidos por las formaciones nacionalistas en aras de la gobernabilidad. La sensación de "apetito insaciable" que traduce la política continua de transferencias, crea una falla de descontento y malestar difícil de ocultar.

**ideológico - señala Pedro DE VEGA - <sup>315</sup> y lamentable pobreza teórica en que el nacionalismo se asienta.**

Así, en la doctrina <sup>316</sup> comúnmente aceptada, podemos reconducir a elementos característicos:

1º) La **veneración** por el propio **territorio** - "Hay cierta tendencia natural en el hombre a venerar el lugar en que nació o pasó su infancia, lo que le rodea, su clima, el contorno de sus colinas, de sus valles, de sus ríos y árboles".

2º) Un **idioma común** (propio) - "El hombre tiene una preferencia fácilmente comprensible por su propio idioma, por el único que comprende por completo, con el cual se siente a sus anchas".

---

<sup>315</sup> O. cit. Pág. 61, al comentar la afirmación de BOYD C. SHAFER, sobre el *"nacionalismo como uno de los términos más confusos, vagos e imprecisos del léxico político"*

<sup>316</sup> H. KHON. O. cit. Págs.

3º) **Exaltación de sus costumbres** - "Prefiere las costumbres y los alimentos nacionales a los extranjeros que le parecen incomprensibles e indigestos". Y por ende, "nada tiene de extraño que se sienta orgulloso de sus **características nacionales** y que fácilmente las tenga por superiores".

4º) Ello unido a un cierto carácter **xenófobo** que se manifiesta en el "contacto con hombres y costumbres extranjeras, que él encuentra extraños, nada familiares, inquietantes por consiguiente, haciéndole concebir **desconfianza** por **todo lo extranjero**. ¿De qué otro modo podríamos interpretar si no las barreras impuestas por el fundador del Partido Nacionalista Vasco, consecuencia de la "invasión maketa" sufrida por Vizcaya a costa de su fuerte industrialización?<sup>317</sup>

---

<sup>317</sup> VARGAS LLOSA: Respecto de los nacionalismos al recibir en Francfort el "Premio de la paz" de los libreros y editores alemanes (7 de octubre de 1996) *"Acabar con ellos es el reto más arduo con el que se ha encarado la cultura democrática. Lo que el nacionalismo puede producir es la tragedia, en Bosnia lo hemos visto. Esto debería servir de ejemplo a las mentes más lúcidas, para que se den cuenta del peligro "* (...) Todos ellos (nacionalismos) van a lo mismo

De este modo, las características arriba reseñadas se cumplen tanto en las manifestaciones del nacionalismo vasco como del catalán y significativamente en el primero <sup>318</sup> - ya que los nacionalistas catalanes gustan de proclamar su vocación europeísta, avanzada en términos políticos y económicos, aunque en este último supuesto se olvide con mas frecuencia de la deseada el soporte prestado a sus intereses por el conjunto de España. Es por ello que adquiere una especial relevancia, por cuanto representa de choque violento con la dinámica de los tiempos, la pervivencia, aún mas, la defensa a ultranza de estas señas de identidad<sup>319</sup> que, - sin embargo, en ningún momento cuestionamos -, cuando los estados adscritos al mismo entorno sociopolítico español, caminan en pos de una integración, mas forzada que real, pero en la que parece difícil encajar una composición de los miembros europeos diametralmente distinta de la hasta ahora propuesta.<sup>320</sup>

---

<sup>318</sup> Padre Evangelista de Ibero en "Ami Vasco" P. 50 *"¿Cuál es la base de este sistema?"* (Referido al nacionalismo vasco) *"la distinción que existe entre la raza vasca y los demás que pueblan la tierra"*

<sup>319</sup> Los nacionalistas vascos y catalanes gustan de poner de relieve la accesoriedad de España para su integración europea

<sup>320</sup> "Dos concepciones del regionalismo. El Regionalismo como tradicionalismo" Pág. 43 y ss.. "Estudios sobre Autonomías Territoriales" de Civitas.

Si bien es cierto que escapa a nuestro propósito adentrarnos en un estudio profundo de los orígenes del nacionalismo vasco y catalán, si queremos destacar la existencia previa del fenómeno **regionalista** que marcará la pauta en la corriente nacionalista posterior. (Señala GARCIA DE ENTERRIA <sup>321</sup> que puede distinguirse dos momentos perfectamente diferenciados en el regionalismo: uno propio del siglo XIX y principios del XX, y un segundo ulterior que abarcaría la última mitad del siglo XX). Advirtiéndolo, asimismo, unos claros **orígenes carlistas** - defensa de los Fueros frente al poder del Estado centralizado - tanto en el regionalismo vasco como catalán, desde donde extenderá su presencia en los primeros momentos de estas mismas manifestaciones nacionalistas.<sup>322</sup>

---

<sup>321</sup> O. cit. GARCÍA DE ENTERRÍA: "Estos movimientos (referido al vasco y al catalán), continúa siendo también tradicionalistas en cuanto a concepción básica. Es el clero rural y los partidos rurales quienes lo animan en la base, y su idea de principio es la de preservar una sociedad sana, viviendo sobre valores tradicionales cordiales y propios, frente a la disolución con que amenaza la sociedad moderna universalista y abstracta. Estos movimientos no se hacen, sin embargo, operativos hasta que a las clases antiguas que los personifican no se alía la burguesía urbana, preocupada por la marea obrera, que intenta expresarse en el anarquismo y en el socialismo".

<sup>322</sup> Los subrayados son nuestros

Regionalismo primero, nacionalismo después que no puede separar sus raíces de un fuerte contenido tradicionalista. El tradicionalismo de su concepción - señala certeramente GARCIA DE ENTERRIA - se revela en su sistemático apoyo en la historia (en general reelaborada estéticamente de manera convencional),<sup>323</sup> en la búsqueda constante y en la invocación de "títulos históricos" y aún en la utilización de técnicas jurídicas un tanto arcaizantes: los fueros, el derecho histórico frente al racionalizado, el Derecho consuetudinario frente al legal (así en la magna batalla contra la codificación, dirigida con enorme talento y calidad por Durán y Bas), los conciertos económicos como dispensas o privilegios tributarios, la idea de ley - pacto. La autonomía, a la que, en definitiva, se orienta todo, es vista según la misma concepción, como inmunidad y exención. Toda la región habría de articularse, según la técnica de la **lex specialis**, como un privilegio en sentido técnico. Restos de un pasado histórico glorioso que intenta conservarse ". Si bien otros autores, con una descarnada dureza <sup>324</sup> resumen así este problema: "el corazón del regionalismo y el federalismo es el sistema fiscal. Es verdad, sin embargo que los acontecimientos desencadenados en cuanto al

---

<sup>323</sup> Los "Mossos d'Esquadra, fueron fundados bajo los auspicios de Felipe V (1.677, según consta en el Archivo Histórico Comarcal del Alt Camp).

<sup>324</sup> J. J. LINZ o. cit. Pag.129

modelo de financiación autonómica <sup>325</sup> podrían abocarnos a abundar en esta idea.

Para concluir estas páginas de *introducción* repetiremos, una vez mas, la firme llamada, la estrecha unión forjada entre la doctrina nacionalista y el *sentimiento*. Así a las críticas frecuentes sobre su reconocimiento como ideología diferenciada, a la ingenuidad de sus argumentos, se contrapone una realidad, no exenta de matices, con la que una mayoría amplísima de ciudadanos vascos y catalanes se *sienten* singularmente identificados:- "La fuerza de una idea, no la voz de la sangre, es lo que ha constituido y modelado las modernas nacionalidades".<sup>326</sup> Es difícil, cuando no imposible, luchar, ni tan siquiera en política, contra la fuerza de los sentimientos, porque aquí también el corazón tiene razones que la razón no entiende...

Pero, al mismo tiempo incurriríamos en una deformación absoluta de la realidad si omitiéramos que a esta situación no resulta

---

<sup>325</sup> Modelo de Financiación propuesto por el gobierno del P.P.- Por su parte el PSOE, como respuesta, lanza una oferta, a modo de "Pacto de Estado", por la que las exigentes minorías nacionalistas quedarían excluidas evitando así, la ruptura de la unidad fiscal.

<sup>326</sup> H. KHON. O. cit. Pág. 27



ajena la inexistencia de un *sentimiento* aglutinante...español. Su solo empleo nos resulta incómodo, lo identificamos con demostraciones políticas de un pasado demasiado próximo en la memoria, deseando drásticamente separarnos. Y, de modo especial, porque a lo largo de las últimas décadas, preocupados por buscar en lo mas profundo de cada una de nuestras tierras todo aquello que nos diferenciaba del resto, hemos venido cambiando la esencia a España.

Inducidos por las razones arriba indicadas plantearemos el desarrollo de este Capítulo Tercero desde una división tripartita:

Una primera parte que, como hemos visto, a modo de *introducción* se asienta sobre los pilares histórico - ideológicos de la concepción política nacionalista. Con un hecho de notable repercusión para el contenido del presente trabajo: algunos de los elementos tipificadores de la identidad diferenciada (lengua, instituciones propias, costumbres,...) han calado tan hondo en la mayoritaria conciencia social - junto al decidido apoyo de las instituciones - que han acabado por ser incorporados a su propio credo. De tal suerte que deberíamos reconocer la existencia de unos "mínimos" que ya no podrán ser contestados ni en Cataluña ni en el País Vasco.

Y son estas realidades locales, específicas..., nacionalistas las que asumen un papel protagonista en la *definición del modelo de Estado* (Apartado Segundo).

Las dos circunstancias anteriores, en su efecto cascada, nos conducen hasta el último apartado: la participación del nacionalismo vasco y catalán, por simplificación, en la *Gobernabilidad* del Estado, de este Estado indefinido aún.

**a) Del nacionalismo vasco: Euzkadi por su independencia**<sup>327</sup>

Es nuestra voluntad huir, en la medida de lo posible, de los tópicos por manidos, de los datos biográficos, por sabidos, para adentrarnos por la senda que el nacionalismo vasco histórico, el de su

---

<sup>327</sup> Parafraseamos aquí el título de la obra "Bizcaya por su independencia", publicada en 1.893 por S. de ARANA.

fundador, traza sin temor<sup>328</sup> hacia la **independencia** de su denominada **Euzkadi** porque Euskal Herria se ajustaba mal a su concepción de una Confederación Vasca.<sup>329</sup> Reclamando la "herencia *imprescriptible* de su *personalidad* conseguida en su propio territorio y por sus solas fuerzas propias, sin sumisión ni conquista, en **innata independencia**; y de consunno: la herencia multisecular de la **soberanía plena de sus seis ex-Estados históricos** en la libertad engendrados: Araba, Bizcaya,<sup>330</sup> Guipúzcoa, Laburdi, Nabarra y Zuberoa, que forman el todo EUZKADI como patria de los vascos o euzkos, ex-Estados históricos soberanos, absorbidos inicualemente desde 1.789 los unos y desde 1.893 los otros por los vecinos Estados de Francia y de España respectivamente ...".<sup>331</sup> Y es

---

<sup>328</sup> Si exceptuamos el confuso "giro españolista". Se crea en agosto de 1.902 la "Liga de Vascos Españolistas". La línea a seguir por el nuevo partido será la de "una autonomía lo mas radical posible dentro de la unidad del Estado español y a la vez mas adaptada al carácter vasco y a las necesidades modernas....

<sup>329</sup> "Somos todos los vascos de una misma raza, hablamos la misma lengua, tenemos el mismo espíritu y, sin embargo, nunca... hemos formado una unidad política. La supuesta Confederación Vasca es un mito: desde los mas remotos tiempos estábamos divididos (...) Guipúzcoa luchó con Navarra y se acogió a Castilla; vizcaínos, guipuzcoanos y alaveses, unidos por la sangre y el amor, hemos vivido aislados". M. de UNAMUNO. "La raza vasca ...". Pág. 79

<sup>330</sup> ARANA creía que Vizcaya era una confederación de repúblicas en el siglo IX.

<sup>331</sup> Así se desprende del "Formulario" de los *Principios Esenciales o Básicos* del primitivo nacionalismo vasco contenidos en el lema "JAUN-GOIKUA-ETA-LAGIZARA" publicado por Luis de ARANA.

que la crisis foral - señala J. J. SOLOZABAL-<sup>332</sup> constató la crisis del pueblo vasco. Fue su índice, su catalizador y resultado. Y ello era así porque los fueros eran la expresión político - institucional, la garantía y la organización de la vida tradicional vasca. Su puesta en cuestión, su supresión provocó la conciencia y el dolor de la propia identidad vasca (...).

De este modo, silenciaremos su formación autodidacta. Su primera militancia Carlista<sup>333</sup> heredera de la de su padre. De la influencia que, sin duda, pese al abismo entre ambos, ejerció en su ánimo el nacionalismo catalán mientras vivió en Barcelona. Y, en especial, esa reiterada imagen de mística revelación por la que Sabino, en el jardín familiar, hace partícipe a su hermano Luis de la nueva fe nacionalista. No obstante, si queremos constatar que Sabino DE ARANA Y GOIRI no fue el *iluminado* que muchos gustan de ridiculizar. Y, no lo fue porque la tozuda fuerza de los hechos se alían para demostrar que:

---

<sup>332</sup> "El Primer Nacionalismo Vasco ". Págs. 205 y 206.

<sup>333</sup> S. de ARANA, justifica la militancia Carlista de su padre por su desconocimiento de la verdadera historia de Vizcaya.

Primero, la nueva *ideología* tuvo un caldo de cultivo favorable que permitió su desarrollo pues sólo así puede entenderse que sus manifestaciones mas controvertidas respecto de la raza - "no cabe ninguna duda del carácter esencialmente racial de su nacionalismo "-,<sup>334</sup> costumbres, idioma,..."no supusieran el aislamiento político de su autor, sino que llevaran al partido por él fundado a un elevadísimo número de vizcainos, - señala J. CORCUERA - quiere decir que estos vizcainos encontraron en ARANA la correcta formulación de lo que ellos ya pensaban<sup>335</sup>

Segundo, el nacionalismo vasco, convertido ya en formación política, y pese a las profundas disensiones internas vividas

---

<sup>334</sup> J. J. SOLOZABAL. O. cit. Pág. 354. ("La patria se mide por la raza, la historia, las leyes, las costumbres, el carácter y la lengua ". *BIZKAITARRA*, 31 de diciembre de 1.884)

<sup>335</sup> "Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco.1.876-1904". Editorial Siglo XXI. Pág. 355: "...el antimaketismo era un arma política importante en el Bilbao anterior a la aparición pública de Sabino y era utilizado, recordémoslo, no sólo por los tradicionalistas, sino incluso por burgueses como los del grupo de Sota (...) y la realidad social que genera el antimaketismo es una inmigración elevadísima..."

Así escribía también en 1.933, desde posiciones conservadoras, J. M. SALAVERRIA: "las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa van convirtiéndose en verdaderos países invadidos"

casi desde su fundación<sup>336</sup> - 31 de julio de 1.895 - hasta nuestros días, ha bebido, en ocasiones con sorprendente continuismo<sup>337</sup> en las mismas fuentes que le brindó ARANA.<sup>338</sup>

Tercero, porque la denominación de esta Comunidad (Euzkadi), su bandera (Ikurriña) se han generalizado en el uso y, por tanto, en la aceptación. De forma que ha contribuido a la extensión de la conciencia nacionalista para convertirla en "conciencia vasca".

Y, cuarto, - esto es lo que realmente va a centrar nuestro interés - porque ha transmitido hasta nuestros días sus ansias de **independencia**. También a través de una violencia que no cesa, sino que además, va adquiriendo nuevas formas de manifestación, donde no son

---

<sup>336</sup> Fecha de constitución del primer *BIZKAI BURU BATZAR*. El propio Luis de ARANA sería expulsado en varias ocasiones del partido. Este cambia sus siglas por la de "Comunión Nacionalista Vasca", tras una larga serie de excisiones que llegan hasta la habida en nuestros días con Euzko Alkartasuna.

<sup>337</sup> En 1.996, J. ARZALLUZ, realiza una defensa de la diferenciación de la raza vasca basada en el RH negativo.

<sup>338</sup> "El regeneracionismo de ETA hincó sus raíces en Sabino ARANA, a quien consideran como el gran maestro y el gran renovador del nacionalismo vasco. Su figura adquiere en ETA un carácter casi mítico, y a él dedicarán dos cuadernos de formación ". Pág. 89. "Ideología y estrategia política de ETA...". G. JAUREGUI BERECIARTU.

ajenos factores sociales de riesgo<sup>339</sup> fruto de esa misma violencia, *la lucha frente al Estado opresor* esta garantizada. Y es que "nació el primitivo nacionalismo vasco para la redención de la nación vasca...." (...) "y en su único ambiente de vida nacional, neto y permanente: la **independencia absoluta**, para que así pueda la nación vasca cumplir, nacionalizada y en libertad, los designios que ordenados al fin de la Creación le hubiere reservado la Divina Providencia entre las demás naciones y pueblos de la tierra".<sup>340</sup>

No obstante, si bien es cierto que hoy las fuerzas políticas vascas - "unión de todos los demócratas"- quieren representar un frente común ante el *mundo abertzale* no es tampoco falso que continúan siendo los hijos díscolos de un padre común,<sup>341</sup> - "*No se da una ruptura ideológica con el nacionalismo histórico. La ruptura es meramente estratégica* ". - obligado ab initio a jugar un protagonismo mediador ante

---

<sup>339</sup> Paro, droga, violencia callejera, ...en una juventud "abertzale "que tiene en sus mayores servido el "martirulogio "

<sup>340</sup> "FORMULARIO de los Principios Esenciales o Básicos del Nacionalismo Vasco..."Artículo 2º. Pág. 14. Luis de ARANA y GOIRI. (Estamos ante un nacionalismo teocrático.)

<sup>341</sup> ("... a la pasividad de las organizaciones de la guerra se contraponen la actividad de la nueva generación; a la apatía de aquellos, las ganas de luchar de éstos. El propio nombre escogido por *EKIN* (Hacer) es harto simbólico "). JAUREGUI BERECIARTU. O. cit. Pag.82. ETA, nace en 1.959 de la excisión de una rama juvenil de PNV.

futuros acuerdos de pacificación, así como en la consecución posterior de ciertas reivindicaciones políticas comúnmente aceptadas. Encontrándonos, quizá tan solo, ante una fase de transitoriedad donde los métodos empleados fomentan la desunión.

Por su parte, señala SOLE TURA,<sup>342</sup> - que subsistió desde la reunificación de las dos ramas del PNV en 1.930, "una especie de doble alma del nacionalismo vasco, **independentista y regionalista** a la vez, con un modelo político que no excluía la independencia<sup>343</sup> como objetivo último y que consideraba todas las actuaciones políticas en España como objetivos intermedios, como medios y no como fines que podían culminar sin saberse muy bien **como** en una posible independencia "

En cualquier caso, difícil postura política para el Estado, tanto en la *guerra* como en la paz.

---

<sup>342</sup> "Nacionalidades y Nacionalismos en España". Alianza Editorial. Págs. 39 y 40.

<sup>343</sup> "Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco 1.876 - 1904. Editorial. Siglo XXI. Pág. 357 J. CORCUERA ATIENZA.



Partiendo de la idea de que la única política no  
extranjerista es - señala J.CORCUERA -<sup>344</sup> el *Tradicionalismo*, Sabino  
emprende la tarea de reconstruir "lo bueno de la tradición "...":

"Tres trabajos se presentaron desde el primer momento  
ante mis ojos:<sup>345</sup> ...y como síntesis de todos estos trabajos, la *extirpación  
del extranjerismo e implantación del patriotismo*, uniendo a los hijos de  
Bizcaya bajo una sola bandera, *la inmaculada bandera de la tradición....*".

Por ello, el **origen** del primitivo nacionalismo vasco habrá  
de encontrarse "en el natural *amor* a la *raza vasca*, amor acrecentado por  
las características manifestaciones de su singular genio: lengua sin afín,  
*buenos usos y costumbres*, religiosidad y el espíritu de las *sanas leyes  
dictadas a sí misma* en las *Asambleas soberanas* de sus ex - Estados  
históricos y en la **innata independencia** de su patrio suelo...".<sup>346</sup> Estos,  
entre otros "han sido elementos importantísimos en la construcción de la

---

<sup>344</sup> Los subrayados son nuestros

<sup>345</sup> "Discurso de LARRAZÁBAL". Obras Escogidas de Sabino de ARANA. Editorial.  
Herámburu. Pág. 48

<sup>346</sup> "Formulario...." Luis de ARANA.. Artículo 1º. Pág. 13.

verdad detrás de tales **mitos** - señala J.P. FUSI -.<sup>347</sup> Estos cumplen una labor operativa: la justificación de creencias, aspiraciones y reivindicaciones. Por eso que sirve de poco que *muchos de los mitos vascos no resistan la crítica histórica: están por encima de toda explicación y análisis regional y académico*.<sup>348</sup>

Por esta razón, de poco o nada sirven como prueba en contrario las tesis de UNAMUNO:<sup>349</sup> "En el pueblo vascongado es inútil buscar una literatura propia y de abolengo,...ni tan siquiera posee tradiciones o leyendas que pudieran guiarnos en el dédalo oscuro de sus prehistóricas antigüedades (...) Cuando un pueblo carece de tradiciones y leyendas no falta quien las invente, para luego atribuírselas al pueblo; y esto ha sucedido en el País Vasco ". "No nos queda mas que el idioma,

---

<sup>347</sup> "El pluralismo vasco". Revista "Leviatán", en el que entiende por "mitos vascos", "un conjunto de simplificaciones sobre el pasado y la naturaleza de los vascos (que) han contribuido a fijar, en mayor o menor grado, una conciencia colectiva propia y diferenciada. Mitos como la diferencia étnica, la limpieza de sangre, el igualitarismo, la hidalguía, la democracia ancestral, la armonía social, la autonomía inmemorial, la indestructible soberanía secular, la persistente victimización centralista".

<sup>348</sup> "La peculiaridad política de las provincias vascongadas, que llamaba la atención del observador de los siglos XVIII y XIX no tenía otras características ni orígenes que los que habían sido propios de los distintos reinos y pueblos, que, por los diferentes procedimientos se habían incorporado a la corona de Castilla...el reconocimiento...de los planteamientos pluralistas o federativos de la política de los Reyes Católicos y Austrias con los pueblos hispánicos, hace irrelevantes las discusiones sobre la independencia originaria de los núcleos vascongados, como fundamento de su régimen político privativo". Pág. 208- 211. J. J. SOLOZABAL. O. cit.

monumento vivo y patente que pasando por siglos y siglos ha llegado hasta nosotros...Un idioma puramente hablado, no fijado en una literatura, como es el euskera ...”

JULIÁN MARIAS,<sup>350</sup> por su parte, al analizar la participación vasca en la defensa del Reino de Sicilia, bajo el reinado de los Reyes Católicos, 1.481, señala: “la cosa no puede estar mas clara, los vascos desconfían, son celosos de sus fueros, que los reyes de España han asegurado desde siempre;...Se producen grandes alborotos. Los comisarios reales concluyen: “E si vosotros podéis sufrir que los portugueses con tanta honra vayan en la prosecución de esta santa demanda, e “vosotros castellanos”<sup>351</sup>...Y “de improviso - continúa MARIAS - la suspicacia se convierte en orgullo, las disculpas en diligencia presurosa. Los vascos, castellanos, no van a dejar que se les adelanten los portugueses o los ingleses. Son castellanos, ahora ya *españoles de la España unida*,<sup>352</sup> “a su manera”, con personalidad propia

---

<sup>349</sup> O. cit. Págs. 13 - 40 y 15.

<sup>350</sup> Artículo publicado en “LA VANGUARDIA”, el 15 de febrero de 1.985. Título: “Los vascos hace medio siglo”.

<sup>351</sup> Del Capítulo CXIX de la “Crónica de los Reyes Católicos “de Fernando DEL PULGAR.

<sup>352</sup> El subrayado es nuestro.

- mejor dicho, con sus varias personalidades forales, nunca confundidas aunque hermanadas -, con sus libertades irrenunciables, con su manera propia de ver y hacer las cosas”.

Y por último, la voz clara de Julio CARO BAROJA, cuando confiesa: “están inventando un pasado que no ha existido” (...) Sería necesario volver a la época de los Austria y a los Estados cristianos medievales:”...y entonces sí aceptaríamos que cada grupo de esos sea un estado con un rey”.<sup>353</sup> El mito se rompe, si cabe aún con mas dureza, al afirmar que “la “tragedia foral”, va unida, sin embargo, a una prosperidad económica de las zonas urbanas y fabriles sobre todo de Vizcaya, a un crecimiento fabuloso del capitalismo y los sistemas bancarios y a un aumento enorme de la población urbana y suburbana, de origen foráneo en gran parte. Es decir, que el campo, conservador, pierde significación e importancia frente a todo esto”.<sup>354</sup>

---

<sup>353</sup> Declaraciones realizadas al Diario “YA” en el año 1.985. Entrevista de M. L. García Francés sobre las autonomías. Un CARO BAROJA que, sorprendido por el nuevo modelo autonómico se pregunta con un aire de desconcierto teñido de sutil ironía: “¿Si cuando era joven era un mal español y ahora que soy viejo resulta que soy un mal vasco o un mal catalán, y esto me ocurre porque no quiero comulgar con ruedas de molino, ¿a qué consulado tengo que ir para renovar mi pasaporte?”.

<sup>354</sup> “Sobre la identidad vasca”, en “El laberinto Vasco “. Editorial. Siglo XXI. Madrid 1.982. Pág. 403

De este modo se entiende bien que el nacionalismo pudiera llegar a las zonas industriales afectadas directamente por la *invasión maketa*; evitando, así, quedar circunscrito al ámbito rural como le sucedió al Carlismo.

No obstante, es necesario resaltar también que, el primer nacionalismo vasco no contó con un amplio predicamento entre la alta burguesía vizcaina - "tras la crisis de 1.876, los furores fueristas de la burguesía bilbaína pronto quedaron calmados, máxime cuando les fue suministrado un sustitutivo tan compensador como el de los conciertos económicos; resultando de este modo heredada la exclusiva de la reclamación foral por la pequeña burguesía nacionalista"<sup>355</sup> - que no juzgaba del mismo modo "el otro lado del árbol malato"<sup>356</sup>

Por tanto, el nacionalismo vasco - como señala J.R. RECALDE-<sup>357</sup> ha sido inicialmente formulado como ideología defensiva

---

<sup>355</sup> J. J. SOLOZABAL. O. cit. Pág. 265

<sup>356</sup> Los Fueros consideraban extinguida la prestación militar en España al "tomar la sombra del árbol malato".

<sup>357</sup> "La construcción de las naciones ".Siglo XXI. Madrid. Pág. 403.

frente a la **transformación industrial**<sup>358</sup> y buscando en la **tradición**<sup>359</sup> el punto romántico de referencia. Es claro que esta actitud implica, por una parte, una referencia a la nación como concepto distinto y superior al pueblo, y, por otro, una división entre las dos comunidades, la poseedora de los rasgos nacionales y la inmigrada". Población inmigrada que le llevará a exclamar al protagonista de BLASCO IBAÑEZ.<sup>360</sup> "Nuestra empresa es algo difícil por la continua inmigración de gentes, que traen con ellas las malas costumbres de España. Lo peorcito de cada casa, que viene aquí a trabajar y hacer fortuna. Son intrusos que toman por asalto el noble solar de Vizcaya. Cada vez son mas: en Bilbao hay que buscar casi con candil los apellidos vascongados. Todos son Martínez o Garcías, y se habla menos el vascuence que en Madrid. Este es uno de los grandes males que nos ha traído la prosperidad..."

---

<sup>358</sup> J. R. RECALDE. O. cit. Pág. 340. "La revolución industrial vasca se opera en el momento en que confluyen dos elementos característicos de modernización; de una parte, la acumulación de capital, como resultado de la comercialización del mineral del hierro de las minas de Vizcaya; de otra, la inversión en la nueva tecnología siderúrgica (...) En esta transformación económica, la mutación de las formas de relación de la sociedad tradicional operan en profundidad, como resultado de un proceso de inmigración masiva, de industrialización del trabajador campesino, de urbanización del trabajo rural ". Pág. 390.

<sup>359</sup> Los subrayados son nuestros.

<sup>360</sup> "El intruso ". Pág. 1100. Editorial. Aguilar. Madrid. 1958.

Por todo ello, nos parece fundamental reafirmar, sin mas demora que, el nacionalismo vasco primigenio es Vizcaino,<sup>361</sup> porque allí se está produciendo como en ningún otro sitio, el cambio social que supone la revolución industrial. Así nace, como necesidad, la reafirmación de una "identidad propia "que luego se hará extensiva a toda Euzkadi.

Ya hemos puesto de manifiesto en las primeras líneas de este apartado, el elemento que centra nuestro interés en el nacionalismo vasco de primera época: la **independencia** que no puede entenderse aislada del "sentimiento nacional "que la sostiene y del enemigo hostil que se lo impide.

Las referencias al sentimiento nacional,<sup>362</sup> a la idea de nación, las encontramos - citaremos sólo a modo de ejemplo -, los Estatutos de la "Sociedad Bascongada de Amigos del País " (Abril de 1.776), donde ya podía leerse en su artículo 1º que, su objeto era

---

<sup>361</sup> Discurso de S. de ARANA, 3 de junio de 1.893, en el Caserio de LARRAZÁBAL, en Begoña

<sup>362</sup> Con A. CHAO, - el primero en hablar de Euskal Herria como *nacionalidad* oprimida por España -, nace la corriente que interpreta las *guerras carlistas* como *guerras nacionales* de los vascos contra los españoles.

"cultivar la inclinación y el gusto de la nación vascongada<sup>363</sup> hacia las ciencias, bellas letras y artes...". No obstante, GARCIA VENERO<sup>364</sup> apostilla que, el concepto de *nación vascongada* no tenía en el siglo XVIII la significación contemporánea: "Lo usual había sido referirse, ya en el Siglo de Oro, a la nación vizcaina....Mas el hecho cultural y político es que en 1.776 se lanza, destinada a perdurar en la actividad y el proselitismo naturales de la Economía, la idea de nación vascongada".

Ahora bien, si partimos de los datos históricos que nos ofrece la guerra librada por España contra la República de Francia (1.793-95),<sup>365</sup> encontramos en primer lugar, una referencia a la idea nacional: la guerra y los fueros - subraya GARCÍA VENERO - imponían a los vascos la participación en armas para defender el ámbito de Euskalerría o de la non nata Euzkadi (...) La guerra exigía mayor contribución de hombres, pero los vascos "se consideraban exentos de las cargas y, sobre todo, de la forma en que se exigían a los demás de la Monarquía española".<sup>366</sup>\_\_

---

<sup>363</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>364</sup> "Historia del Nacionalismo Vasco ". Pág. 97

<sup>365</sup> Consecuencia del "Pacto de Familia "que obligaba a Carlos IV.

<sup>366</sup> O. CIT. Pág. 101.



Algunos siglos después, en el año 1.997, el Ayuntamiento de San Sebastián se convirtió en la primera capital *insumisa* del Estado, al admitir en el empleo público a los jóvenes *insumisos*, previamente inhabilitados por la Justicia. El citado acuerdo contó con el voto afirmativo de los representantes Euzko Alkartasuna, PNV, Izquierda Unida y Herri Batasuna y la abstención del Partido Socialista.

Y en segundo lugar, la posibilidad, remota o real, de acceso a la independencia justificaba situaciones como la siguiente, narrada por el propio GODOY:

“La ocupación de San Sebastián - 4 de Agosto de 1.794 - no fue un hecho de armas. El convencional Pinet consiguió seducir a ciertos habitantes de Guipúzcoa prometiéndoles, convertir la provincia en República independiente”.<sup>367</sup> En la propuesta hecha al invasor los

---

<sup>367</sup> GARCIA VENERO. “El Nacionalismo Vasco”. Pág. 101.

representantes de la Diputación pedían: "Declarar a Guipúzcoa independiente como lo fue antes del año 1.200 "...<sup>368</sup>

Pero la independencia de una nación debe contar con una aceptación internacional que le reconozca como sujeto soberano capacitado para suscribir convenios internacionales. Y aquí tampoco hay dudas para la literatura nacionalista: "Así, en 1.482, reinando los llamados Reyes Católicos, Gipúzkoa celebró con Inglaterra un tratado de paz y amistad por diez años, en el cual se estipuló que en el caso de estallar la guerra entre España e Inglaterra, Gipúzkoa permanecería neutral...", según se recoge en la obra que, bajo el título "Ami vasco ", publicara en 1.906, el Padre Evangelista de IBERO.

Y así, una vez mas, la historia, convenientemente tratada podrá ser al fin, hagiografía nacionalista.

En cualquier caso, y antes de escribir el, punto final a esta aproximación histórico - ideológica de los orígenes del nacionalismo

---

<sup>368</sup> Si bien una exposición completa de los hechos, nos lleva a recoger también que, la *Junta General, reunida en Cestona (29 de noviembre y 8 de diciembre de 1.795)*, pidió a Carlos IV que castigara a quienes habían apoyado el secesionismo guipuzcoano ".

vasco, encontramos en el pensamiento profundo, sereno y querido de J. CARO BAROJA, una descripción valiente del momento por el que atraviesa la Comunidad Vasca, sirviéndonos de pretexto al paréntesis que ahora abrimos, hasta encontrarnos de nuevo con su decisiva influencia en la definición constitucional del modelo de Estado:

“Este país vive en tiempos de tragedia: y la tragedia se basa en una falta de adaptación absoluta a su Espacio y a un desconocimiento total del tiempo en que vive. *Conservar tradiciones e idioma es una cosa. Burocratizar la tradición y forzar el uso del idioma por medios coercitivos, otra* “ (...) *“ni la lengua, ni las costumbres, ni las leyes, ni las creencias se pueden imponer por la fuerza ni tampoco por disposiciones políticas democráticas...”*<sup>369</sup>

---

<sup>369</sup> “El laberinto vasco “. Editorial Txertoa. Págs. 10 y 35.

## **b) Nacionalismo catalán: o la conveniente *colaboración***

Si al hablar del nacionalismo vasco hemos recogido como elemento representativo la idea de independencia, entendemos ahora que el criterio que caracteriza mejor el catalanismo no es otro que la **colaboración**. En definitiva, la voluntad manifiesta - si bien que otras veces negada - de participación en el Gobierno del Estado.

Sin embargo, de este simple enunciado no podemos deducir que el nacionalismo catalán - permítasenos ahora la licencia unificadora antes denunciada - no pueda ser leído como independentista. Si ello fuera así le estaríamos siendo esquivos a la verdad, y dejaríamos de reproducir una magnífica intervención parlamentaria protagonizada por LERROUX, ALCALA - ZAMORA y CAMBÓ.<sup>370</sup>

A la reclamación, por parte de CAMBÓ, de "soberanía absoluta" para la Asamblea Catalana, LERROUX le formuló esta precisa

---

<sup>370</sup> Congreso de los Diputados 7 y 8 de junio de 1.916.

pregunta: "... si S.S. pudiera obtener la *independencia* de Cataluña<sup>371</sup> ¿se contentaría con la *autonomía política* de Cataluña? Al no obtener respuesta del líder de la "Lliga "- (como tampoco la habría obtenido de ningún otro nacionalista) -, continuó: "Su dificultad crece, porque si me contestara que si pudiera obtener la independencia no se conformaría con la autonomía política, temería perder las simpatías de las tres cuartas partes de los que se llaman correligionarios suyos; y si dijese lo contrario, también vería mermados su popularidad y prestigio en Cataluña ". (No olvidemos que uno de los grandes problemas de los nacionalismos históricos es, de un lado, mantener el clientelismo político en su Comunidad, y de otro, ese cocktail de sutileza y firmeza, a partes iguales, imprescindible para negociar con el gobierno del Estado).

Por su parte, N. Alcalá - Zamora, viene a recordar el límite impuesto por el propio Estado: "... no significa que cerremos el paso de una manera definitiva a las *aspiraciones* de Cataluña. Se entiende, salvo en lo que se refiere a la *soberanía* ".

---

<sup>371</sup> Los subrayados son nuestros.

Y es que nosotros entendemos que el nacionalismo ya sea vasco, catalán ...tanto da, es por su propia esencia, independentista: "La autonomía no es bastante. Cataluña...necesita la independencia ", decía MACIÀ al término de la Primera Guerra Mundial.<sup>372</sup> No olvidemos que el movimiento nacionalista está a la búsqueda perpetua de una ancestral soberanía perdida o cuanto menos así lo cree. Esto es en definitiva, a nuestro juicio lo importante . Y así, probablemente lo entendía también PRAT DE LA RIBA, al postular, siquiera teóricamente el derecho a la *autodeterminación*..<sup>373</sup>

"Las relaciones de la nación con el Estado, la tendencia de cada nación a tener un Estado propio que traduzca su criterio, su sentimiento, su voluntad colectiva; *la anormalidad morbosa de vivir sometida al Estado, organizado por otra nación ; el derecho de otra nación a constituirse en Estado; la determinación del dominio del propio Estado nacional* y del propio del Estado Federal en las Federaciones o Estados compuestos, todo fluía naturalmente: no podía

---

<sup>372</sup> Exigiendo la presencia de Cataluña en la Conferencia de la Paz, de una Guerra que en términos económicos le había sido tan favorable,

<sup>373</sup> "La nacionalitat catalana ". "Compendi de doctrina nacionalista". Pág. 47.

mas que relacionar la nueva concepción con los principios de la ciencia política "

GARCÍA VENERO,<sup>374</sup> no obstante, al referirse al **separatismo** catalán, sostiene que: Tuvieron razón todos los políticos y escritores que afirmaron la no existencia del separatismo catalán. Nadie ha sido separatista en Cataluña: ni MACIÀ, J. COMPTE, Daniel CARDONA,... ni los anteriores a ellos en la esfera del radicalismo catalanista...*El separatismo es incompatible, etimológica y dialécticamente con el nacionalismo.* Este postula la existencia de una nación sometida, dominada, conquistada. El nacionalismo espera a emanciparla...El nacionalismo no puede ser separatista. El separatismo está reservado a los que reconocen, al llamarse separatistas, que pretenden separase de la Nación que pertenecen de hecho y de derecho.<sup>375</sup>

---

<sup>374</sup> "El Nacionalismo Catalán ". Págs. 300 - 301.

<sup>375</sup> Los subrayados son nuestros.

Encontramos también en SOLE TURA,<sup>376</sup> “un rechazo explícito, categórico del separatismo “de PRAT, avalado por un fragmento del artículo publicado por éste en “La Veu de Catalunya “en 1899, donde se leía: “Enclavada Cataluña en el *área geográfica conocida con el nombre de España*, somos españoles, *del mismo modo que somos europeos* por estar comprendida España dentro del continente Europa. Gobernada España por el Estado español, *los catalanes somos españoles como miembros de este Estado*,...No somos, pues, enemigos de España,... ni al combatir el Estado español queremos otra cosa que *rehacerlo* con equidad y justicia y con una organización mas adecuada y perfecta, dentro de la cual Cataluña *pueda encontrar una vida de libertad y progreso ...*”. El entrecomillado de PRAT de la RIBA recoge sin vacilaciones la forma peculiar que los *nacionalistas* de las Comunidades históricas tienen a la hora de entender España y su vinculación a ella.

Pero, preguntémonos antes de continuar avanzando en esta exposición qué se entiende por **catalanismo**, y cuándo empiezan a

---

<sup>376</sup> “Catalanismo y Revolución Burguesa “. Editorial Cuadernos para el Diálogo. Pág. 166: “En esto, PRAT no hace mas que continuar la línea de los principales ideólogos anteriores (proteccionistas, regionalistas, conservadores o federales) y traducir el estado de ánimo de la burguesía catalana.



colocarse los cimientos sobre la idea de una Cataluña alejada o mejor extraña de la realidad histórica común que es España. Y, por supuesto, cuando va a crearse la simbología propia del nacionalismo catalán.

Para VICENS VIVES,<sup>377</sup> el catalanismo se define como "la culminación de un *estado de espíritu* que arranca de la crisis del Antiguo Régimen en 1.808 y tiene como eje de marcha la línea del moderantismo y como alas desbordantes el tradicionalismo foralista, por un lado, y el radicalismo liberal por el otro. "Al carecer de dogmas y de doctrina hasta la generación de 1901, continúa el autor, se definía por cuatro reacciones concretas: Primera, el sentimiento de que Cataluña estaba formada por una estructura social específica, *distinta de la que se manifiesta en otros lugares de España* ; sentimiento de la vigencia de unas costumbres y un derecho propios, de *un habla diferenciada*,<sup>378</sup> del acuerdo de unas *instituciones de gobierno autónomas* y del testimonio contemporáneo de un *resurgimiento económico, social y político* también particular.<sup>379</sup>

---

<sup>377</sup> "Los catalanes en el siglo XIX ". Alianza Editorial. Págs. 260 y 261.

<sup>378</sup> Casi podríamos decir que el nacionalismo catalán se fundamenta en la lengua como elemento diferenciador.

<sup>379</sup> Los subrayados son nuestros.

Esa apelación al *sentimiento* es constante. Impregna toda la visión regionalista, nacionalista, de aquellos que se *sienten* parte de una identidad diferenciada. Por ello, PRAT de la RIBA entendió la "*Renaixença* ", no como un programa, sino como *un sentimiento, el sentimiento de patria, el catalanismo*.

La "Oda a la Patria ", y su autor, Buenaventura Carlos ARIBAU, se convertirían en los *símbolos*<sup>380</sup> del nacionalismo catalán. En su revista: "*Lo Verdader Catalá*",<sup>381</sup> se publicó un artículo según el cual: *para los catalanes España es la Nación y Cataluña es la Patria*, que podría ser considerado el origen del slogan nacionalista repetido continuamente en nuestros días, a partir del cual: "España es el estado; Cataluña es la Nación ". No muy alejado, por tanto, del pensamiento del propio PRAT DE LA RIBA: "Cataluña era, pues una nación. Y el sentimiento de patria, vivo en todos los catalanes, nos hacía sentir que patria y nación eran una misma cosa, y que Cataluña era nuestra nación al igual que nuestra patria....El Estado quedaba fundamentalmente

---

<sup>380</sup> "Los símbolos en la política no se discuten: se aceptan o se rechazan, con razón o sin ella, por instinto en ocasiones, por conveniencia a veces. Todo símbolo exige una leyenda y a Buenaventura Carlos ARIBAU se le creó la suya, comparándole a figuras extraordinarias". GARCÍA VENERO, O. Cit. Pág. 168.

<sup>381</sup> Revista aparecida en Barcelona en diciembre de 1.844. Considerado como el primer órgano del nacionalismo y de la *Renaixença*.

diferenciado de la nación, porque el Estado era una organización política, un poder independiente en el exterior, supremo en el interior, con fuerza material de hombres y dinero para mantener su independencia y su autoridad “.<sup>382</sup>

Por esto se entiende muy bien que mientras se pedía la “autonomía integral “para Cataluña, de la que CAMBÓ era partidario además de ser ministro de la Monarquía en 1.918, como veremos mas adelante, se reconocían, sin oposición, como *competencia exclusiva* de la soberanía del Estado: “El Ejército, la Marina de Guerra, las fortificaciones de las costas y fronteras y cuanto se refiera a la defensa nacional “. La apostilla de GARCÍA VENERO merece ser reproducida: *Esto es lo mas costoso - y oneroso - en la defensa y actividad internacional de una Nación. Cataluña, con autonomía integral, tendría que ser defendida y protegida nacional e internacionalmente por los restantes españoles: por medio de prestaciones militares, dinero, y si el caso llegaba por la sangre”*.<sup>383</sup>

---

<sup>382</sup> O. Cit. Pág. 44 - 47

<sup>383</sup> O. cit. Pág. 248 - 249

Por su parte, el catalanismo político es entendido por Josep PLA,<sup>384</sup> como la *conjunción de dos fuerzas: de las ideas de ALMIRALL con las de los tradicionalistas tipo VERDAGUER y CALLÍS, PRAT DE LA RIBA de procedencia generalmente carlista.*<sup>385</sup>

Ya hemos señalado en distintas ocasiones a lo largo de este Trabajo, como el despertar económico de Cataluña<sup>386</sup> y del País Vasco - omitiendo de un modo u otro la colaboración prestada por los restantes miembros del Estado -, junto al deterioro que soporta España como realidad política, conduce a estas dos Comunidades a, - apoyadas en sus respectivas singularidades -, intentar apartarse de una Nación que vive ya en franca decadencia. Así de descarnadas suenan las palabras de VICENS VIVES en relación con esa segunda nota característica del catalanismo: "...la comprobación de que el Estado español que sustituyó al Antiguo Régimen carecía de lazos internos y de una misión externa;

---

<sup>384</sup> "CAMBÓ". Barcelona.1.928. Vol. I. Pág. 15.

<sup>385</sup> El levantamiento de 1.827 puede ser considerado como el nacimiento del Carlismo catalán.

<sup>386</sup> "... uno de los problemas básicos del siglo XIX español era el de la industrialización. ¿España país agrícola o país industrial?. La posición de la burguesía industrial catalana fue, en general, coherente: había que desarrollar la industria, protegerla contra la ofensiva extranjera con una fuerte barrera aduanera..." SOLE TURA. O. Cit. Pág. 45.

esto mismo le exponía a peligrosas crisis periódicas que se sucedían casi cada generación: 1.808, 1833, 1868 y 1.898, ... *¿podemos marchar juntos con algo que declina y muere por falta de conciencia de la realidad de nuestro tiempo y de nuestras propias realidades ?*"<sup>387</sup>

En esta misma clave que invita a abandonar la nave común, valorará Valentín ALMIRALL el *desastre del 98*: "España se ha ido empequeñeciendo desde que las circunstancias hicieron que la raza menos pensadora e ilustrada de la Península fuese la que dominase".<sup>388</sup> A lo que muy probablemente hubiera opuesto M. AZAÑA: "... hay derecho a volverse a estos hombres de la periferia y decirles: de nosotros no tenéis nada que temer, a nosotros los castellanos nos basta nuestro destino, que es llevar sobre los hombros la universalidad del nombre de España".<sup>389</sup>

Así empezará a forjarse la idea de una Cataluña alejada de España pero, al mismo tiempo de un poder arbitrario y centralista que

---

<sup>387</sup> "Los catalanes en el siglo XIX ". Alianza Editorial. Pág. s. 260 y 261

<sup>388</sup> Los subrayados son nuestros

<sup>389</sup> "Lo queda de España ". F. JIMENEZ LOSANTOS. Pág. 280.

cercenaba, condenando al olvido al cegar sus fuentes, sus manifestaciones culturales y espirituales. (Si bien es verdad que la entrada en vigor de los Decretos de Nueva Planta supuso para Cataluña una pérdida importante en el reconocimiento de sus singularidades forales, ello no debe ser entendido como negación absoluta de sus privilegios, ya que siguió manteniendo, por ejemplo, el derecho al catastro, a la exención de quintas. Y en cuanto a legislación civil y mercantil, así como en las cartas municipales, permanecieron vigentes en todo aquello que no suponía oposición a la Nueva Planta. Lo mismo cabe decir respecto de la jurisdicción de los señores feudales, barones eclesiásticos y seculares y en lo relativo al procedimiento criminal).<sup>390</sup>

De este modo se alimentaba la impresión, señala Venero de que "los catalanes han estado y están ausentes por entero del vivir legislativo y ejecutivo de la Nación, ...".

Por el contrario, es un hecho fácilmente demostrable - aunque la tendencia nacionalista a reescribir la historia, guste de oscurecer - que ha existido una repetida participación catalana en la

---

<sup>390</sup> GARCIA VENERO. O. cit. 144. 54 y 55

política española. Así, es lo cierto que el primer presidente del primer parlamento constitucional español fue un catalán: Ramón DOU,<sup>391</sup> y que en el ejercicio de su cargo le correspondió la firma del Decreto por el que se proclamaba la **soberanía nacional**. Y además un rápido y en nada excluyente recorrido, desde las Constituyentes de Cádiz, pasando por el verdadero artífice de la Revolución del 68 (el general PRIM),<sup>392</sup> hasta la participación en los gobiernos monárquicos de CAMBÓ (Ministro de Trabajo)<sup>393</sup> junto a Juan VENTOSA<sup>394</sup> en el Gabinete de 22 de marzo de 1.918. D' OLWER, DOMINGO y DE LOS RÍOS, en el Gobierno provisional de abril de 1.931. Y la participación en los gobiernos Populares de la República: José TOMÁS Y PIERA, representante de la Esquerra y Ministro de Trabajo en el Gobierno de LARGO CABALLERO (5 de septiembre de 1.936). Jaime AIGUADÉ (Esquerra), Ministro sin cartera en el segundo gobierno de LARGO CABALLERO (6 de noviembre de 1.936) y Ministro de Trabajo en los Ejecutivos de NEGRÍN (18 de

---

<sup>391</sup> Maestresala de Lérida.

<sup>392</sup> Catalán de Reus.

<sup>393</sup> El Rey le había ofrecido la cartera de Instrucción Pública pero fue alertado de los problemas que hubiera supuesto su nombramiento al haberse mostrado CAMBÓ partidario de la oficialidad del catalán.

<sup>394</sup> Comisario de Abastecimiento, luego con rango de Ministro.

mayo y 5 de abril de 1.938), y José MOIX, ocupando la misma cartera, en el tercer gobierno NEGRÍN de 11 de agosto de 1.938...

Por no hablar de la cordialidad con que fue recibida la Dictadura del General PRIMO DE RIVERA. El propio líder de la "Lliga ", CAMBÓ, escribía: *el golpe de Estado era la única dulzura que en un año amargo nos ha sido dado degustar.* (Ello tampoco impediría un nuevo apoyo a la Corona a partir de 1.930).<sup>395</sup> A cambio de tan buena acogida, el Gobierno militar se limitaría a *impedir y sancionar los agravios contra la Patria y sus altas representaciones y símbolos. Y a mantener el principio constitucional de que en todas las esferas de lo estatal se utilizará el idioma de la Nación española. Mas la edición en lengua catalana,*<sup>396</sup> *tanto en libros como en periódicos, no sufrió la mas leve contrariedad.*<sup>397</sup> No obstante es necesario destacar que este reconocimiento no puede hacerse extensivo a todo el nacionalismo catalán. Así lo puso de

---

<sup>395</sup> Su libro aparecido en esta fecha, "Per la Concordia ", justificaba el restablecimiento constitucional tras el fin de la Dictadura.

<sup>396</sup> Los subrayados son nuestros.

<sup>397</sup> "Durante la Dictadura se publicaron millares de libros que representaban una propaganda, literaria o científica, del marxismo en todas sus formas, del anarquismo, de la democracia liberal y del nacionalismo ". G. VENERO. O. cit. Pág. 329.



manifiesto la Esquerra de MACIÀ,<sup>398</sup> que, de otra parte, se había visto abocada a vivir a remolque de la organización regionalista conservadora ante su falta de una estructura económica independiente. (Los *vivas* a favor de MACIÀ en la Plaza de San Jaime en la proclamación de la República Catalana en 1.931, contrastan con los *mueras* dirigidos a CAMBÓ. Las propias bases catalanistas marcaban sus preferencias radicalizadas ante el cambio que para el Estado iba a suponer la llegada de la Segunda República).

Y va a ser, precisamente, esta capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes, lo que va a provocar, entonces como ahora, cierta actitud de descrédito político - ideológico hacia quienes las adoptan: "Van a lo suyo, y se acomodan a las circunstancias sin que les embarquen las ideas - señala LERROUX -. <sup>399</sup> La suya es la nacionalidad: con Dios o sin El; con Rey o con República; con procedimientos conservadores o con procedimientos radicales ".

---

<sup>398</sup> Que ya había celebrado en Perpignan, en 1.924, el Congreso del "Estat Catalá ".

<sup>399</sup> 27 de julio de 1.916. Congreso de los Diputados.

Por eso <sup>400</sup> al catalanismo le perjudicó, ante la opinión nacional, el trémulo y estentóreo (lenguaje) que usaba en Cataluña para afirmar que *había arrancado en Madrid unas u otras concesiones*, y que se proponía *seguir presionando para obtener otras mas amplias*. El verbo arrancar - y sus sinónimos - no resultan gratos a la sensibilidad hispana. El catalanismo proclamó que *ganaba batallas* que en realidad no llegaban siquiera a la categoría de escaramuzas... ¿1.914 ó 1.993?. Un buen ejemplo resulta, sin duda, la constitución de la *Mancomunidad interprovincial de las Diputaciones de Cataluña*.<sup>401</sup> PRAT de la RIBA, su presidente, en la mas depurada línea nacionalista, prefirió presentarla como una concesión *arrancada* al Estado, si bien se debía, fundamentalmente a la actuación política de MAURA y DATO. Pero al objeto de nuestro estudio el análisis mas interesante es el derivado de su carácter *otorgado* por la propia soberanía nacional, con una *finalidad administrativa*. Sin embargo, con la posibilidad que se le confería a las Mancomunidades de obtener la delegación de determinados servicios y facultades que eran propios de la Administración Central, el Gobierno daba "por decreto, al nacionalismo *mucho mas de lo que éste había*

---

<sup>400</sup> GARCÍA VENERO. O. cit. Pág. 152 -153.

<sup>401</sup> 6 de abril de 1.914.

soñado. Prácticamente, la Mancomunidad podía absorber la mayor parte de los presupuestos de Diputaciones y Municipios, en cuanto esas Corporaciones delegaron en ella el cumplimiento de servicios. En verdad, - dice Venero -<sup>402</sup> *se constituía, a través de la Hacienda, un Estado*".

Los diputados y senadores de Cataluña debían haber sido los portavoces de su región como sucedía con las restantes provincias. Mas el proteccionismo catalán<sup>403</sup> ha optado siempre por la gestión directa (con Reyes, Presidentes de República, Presidentes del Consejo de Ministros...) ¿1.930 ó 1.996?. Muy probablemente sólo los tiempos de los verbos actúan aquí como delatores de los distintos momentos históricos a los que en realidad pertenecen. Por ello no parecemos tan distanciados del "tot o res"<sup>404</sup> de ALMIRALL durante el ensayo federal, o del obstruccionismo, como arma política, a la hora de aprobar unos Presupuestos Generales: (1 de noviembre de 1.914, CAMBÓ y sus coaligados anuncian su falta de apoyo sino era concedido para Barcelona el "puerto franco", que previamente le había sido

---

<sup>402</sup> O. cit. Pág. 138 y ss.

<sup>403</sup> Que será defendido a ultranza mientras se negocian cotas mas altas de autonomía.

<sup>404</sup> "Todo o nada "

solicitado a ALFONSO XIII, vía real decreto). Los hechos recuerdan muy bien, a la situación vivida por el Gobierno Central al que le resultó imposible la aprobación de los Presupuestos Generales del 95 al negarle su apoyo la minoría catalana.

Métodos y formas se repiten una y otra vez para no lograr nunca romper el círculo. Las situaciones históricas no han querido coadyuvar a un planteamiento valiente y abierto de un problema abocado a emponzoñarse. Los políticos juegan su juego y las posiciones de las distintas colectividades tienden a radicalizarse. Sentimos en demasiadas ocasiones la ausencia de un trabajo sincero en la búsqueda de soluciones. Es, tal vez, menos comprometido, - sin duda también mas provechoso - ir componiendo la letra día a día. Y en ocasiones llegamos a pensar si el recurrente *problema regional* es, o fue, en verdad un problema o sólo un arma de *conveniente* negociación.<sup>405</sup>

---

<sup>405</sup> Pues es en estos términos como ha de ser leído el subtítulo de este apartado.

## 2 .- Nacionalismos en la definición del modelo de Estado

Afrontamos ahora, el análisis de una verdad sin sombras como es el concurso de los nacionalismos históricos en la definición del modelo de Estado emergente del Texto de 1.978. Ya vimos en su momento,<sup>406</sup> como la configuración del modelo *integral republicano* respondía, en proporción nada desdeñable, a la influencia de la presión ejercida por el catalanismo. Tan es así que algunos autores<sup>407</sup> llegaron a afirmar que con aquella nueva fórmula de organización del Estado - ¿federal?, ¿unitario?, ¿regional? - sólo se pretendió dar satisfacción a las exigencias catalanas, tributarias del apoyo al Pacto de San Sebastián.

La situación vuelve a repetirse en el momento preconstitucional que nos ocupa. La oposición al Régimen de Franco sumó también, como no podía ser de otra manera, la reivindicación nacionalista vasca y catalana, que había visto abortada cualquier manifestación que pudiera ser leída como ataque a la unidad sin fisuras

---

<sup>406</sup> Capítulo I, Apartado Segundo.

<sup>407</sup> SANTIAGO VARELA. O. cit.

del Estado. Y ello provocó un panorama un tanto confuso en sus reivindicaciones. La izquierda política, comunistas y socialistas, partían de un modelo de estado republicano y federal en armonía con su devenir ideológico,<sup>408</sup> dispuesto a compartir, siquiera de modo teórico, el reconocimiento del derecho de autodeterminación, en cuya defensa se encontraba inmerso el separatismo vasco.

Así, una vez concluida la discusión sobre el Título VIII de la Constitución, junio de 1.978, el diputado vasco, LETAMENDÍA BELZUNCE,<sup>409</sup> quiso incluir en el Texto el reconocimiento del *derecho a la autodeterminación*. Para ello deberían transcurrir dos años desde la entrada en vigor del correspondiente Estatuto de autonomía, correspondiendo a la Asamblea Legislativa de la Comunidad, a propuesta de sus  $\frac{3}{4}$  partes tomar la iniciativa de ejercer el derecho a la autodeterminación para su constitución posterior en Estado independiente. Para su aprobación se requeriría la mayoría absoluta, su posterior sometimiento a referéndum de la Comunidad. Una vez obtenido

---

<sup>408</sup> Las propuestas de *Izquierda Unida* por desarrollar una fórmula federal, mientras que desde otras fuerzas se asiste a tímidas propuestas *federalizantes*, no deben ser entendidas como ataques al consenso constitucional, sino como la manifestación de una concepción estatal que nunca estuvo ausente de su programa político.

<sup>409</sup> Representante de Euzkadiko Ezkerra.

el voto afirmativo de la mayoría absoluta del censo electoral en cada una de las provincias, regiones históricas o circunscripciones territoriales afectadas, el Estado español, el Gobierno, y la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, deberían otorgarle la **plena independencia**, su **reconocimiento como nuevo estado**, así como la transferencia de todas las atribuciones que integran la **soberanía plena**. Naturalmente la no consecución de las mayorías propuestas, abriría el camino a consultas posteriores con mayorías mas pequeñas. El representante del Partido Nacionalista Vasco,<sup>410</sup> dio su voto favorable. Los representantes de otras formaciones políticas,<sup>411</sup> justificaron su voto como un *ejercicio testimonial*, como reconocimiento de un “derecho teórico” lo que no conllevaba su *necesario ejercicio*.

Por su parte el ponente constitucional PECES BARBA, en representación del grupo socialista, se manifestó a favor del derecho a la autodeterminación, pero entendido éste en el marco de un *Estado Federal*, para una comunidad en concreto, sin que ello no implicara

---

<sup>410</sup> Sr. MARCOS VIZCAYA.

<sup>411</sup> SR. SERRA FONTANA, en representación del PSC - PSOE.

reconocer que aquélla se autodeterminaría por la propia Constitución, el Estatuto, y los distintos referenda.

Por su parte, el PCE - PSUC, incluía también en sus programas el reconocimiento de este derecho, pero "a la vez se oponían a la *separación*<sup>412</sup> de cualquier nacionalidad o región de España ". En definitiva - añade SOLE TURA - nosotros queríamos el Estado de las Autonomías y de haber votado la incorporación del derecho de autodeterminación tal como lo proponía el diputado señor LETAMENDÍA no habríamos tenido ni derecho de autodeterminación ni autonomías, y posiblemente ni Constitución.<sup>413</sup>

HERRERO DE MIÑÓN,<sup>414</sup> afirma por su parte, que al reconocer a España como nación de manera taxativa ... "se excluye toda posibilidad de separatismo legal, puesto que reconoce *un solo sujeto de autodeterminación*. Pero, al lado de este principio de autodeterminación, el Proyecto de Constitución reconoce un principio de autoidentificación

---

<sup>412</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>413</sup> "Nacionalidades y Nacionalismos en España..." Alianza Editorial. 1.985. Pag.140...

<sup>414</sup> Como representante de UCD, en el debate sobre la inclusión del término "nacionalidades ". Diario de Sesiones del Congreso, número 59, de 5 de mayo de 1.978.



de aquellos hechos diferenciales con conciencia de su propia, infungible e irreductible personalidad. A esta autoidentificación es a lo que a nuestro juicio, corresponde la expresión de "nacionalidades" que aparece en el artículo 2º de la Constitución.

No pretendemos nosotros reproducir aquí y ahora, el análisis de los conceptos de *nacionalidad*, *autonomía*, ni tampoco del propio *principio de unidad*, por considerarlo suficientemente expuesto en el análisis del Artículo Segundo.<sup>415</sup> No obstante sí que deseáramos matizar algunos aspectos:

El reconocimiento de unas realidades históricas que pasarán a denominarse "nacionalidades", puso al borde de la ruptura el consenso logrado por las distintas fuerzas políticas. Le cabe, además el mérito de haber concitado el mayor número de enmiendas y las mas polémicas discusiones, no sólo en sede parlamentaria, sino convertido ya en debate social.<sup>416</sup> El texto del artículo Segundo del primer Anteproyecto elaborado por la Ponencia, decía: "La Constitución se fundamenta en la

---

<sup>415</sup> Capítulo I, Apartado Tercero.

<sup>416</sup> La expresión "nacionalidades", figuraba también en el Título VIII.

unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran". Las presiones que recibió UCD para proceder a la retirada del citado término cuando concluía la segunda fase de trabajos de la Ponencia, es recordada así por el propio SOLÉ TURA:<sup>417</sup> *En todas estas reuniones quedó claro que tanto los comunistas como los nacionalistas - no olvidemos que los socialistas habían abandonado los trabajos - nos manteníamos intransigentes y hacíamos del mantenimiento o no del término "nacionalidades" una cuestión de ruptura o de continuación del consenso constitucional... Finalmente, a última hora de la tarde me llegó, en tanto que presidente de la sesión, un papel escrito a mano y procedente de la Moncloa en la que se proponía una nueva redacción del artículo 2. Era una redacción compleja, en la que se introducían los conceptos de "patria" y de "nación", pero en la que se mantenía el término "nacionalidades"... La fórmula manuscrita decía así: "La Constitución se fundamenta en la unidad de España como patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la indisoluble unidad de la nación española". De aquel texto manuscrito "no se podía variar ni una*

---

<sup>417</sup> O. cit. Págs. 99 y ss.

coma<sup>418</sup> *porque aquél era el texto literal del compromiso alcanzado con los sectores consultados....*".

Si bien es verdad que las reivindicaciones nacionalistas iniciales se vieron corregidas por fuertes presiones venidas del exterior, no es tampoco menos cierto que, como ya hemos señalado con anterioridad, el poder constituyente - omitimos la discusión doctrinal en base a si reunió o no los requisitos necesarios para considerarlo así - careció de libertad a la hora de diseñar el nuevo modelo de Estado. A la sensación, rigurosamente cierta, de que todo podría desmoronarse en cualquier momento, a las presiones de unos y las cesiones obligadas de los otros, había que añadir el condicionante que supuso los Entes Preautonómicos creados. En este punto el Texto Constitucional se vio obligado a asumir como propios los reconocimientos que habían sido hechos previamente por el Ejecutivo.<sup>419</sup>

---

<sup>418</sup> Según advertirían los representantes de UCD, al ponente SOLÉ TURA.

<sup>419</sup> De nuevo aquí Cataluña, como en el instante republicano, se erigirá en el modelo de desarrollo preautonómico a imitar.

La solución final adoptada de un reconocimiento autonómico generalizado, con el que venimos manifestándonos críticos,- "No hay distinción en cuanto al contenido sustantivo de lo que va a ser la autonomía; está a la merced, a la libre decisión de los habitantes en cada una de estas comunidades autónomas el decidir el nivel que quieran dar a sus propias competencias dentro del respeto constitucional..." <sup>420</sup> -, y desvirtúa la visión primera del pleito regional heredado de la *fórmula integral* de 1.931, consecuencia de la quiebra del tradicional modelo unitario que tuvo ya, en el Proyecto Federal non nato, un indicador del despertar de los particularismos junto a la incapacidad de hallar el aglutinante que evitara el desmembramiento.

Por ello, se intentó diluir la reivindicación de las *comunidades históricas de hecho diferencial* (Cataluña, País Vasco, y sin duda, en menor medida Galicia), falsamente hermanadas en la obtención

---

<sup>420</sup> M. ROCA JUNYENT. Diario de Sesiones del Congreso, Nº 56, 12 de mayo de 1.978

frente al Estado del reconocimiento de su singularidad.<sup>421</sup> Ni siquiera Cataluña y el País Vasco actuaban unidos en la satisfacción de sus respectivos intereses: (Así, mientras el nacionalismo catalán negociaba la elevación a rango constitucional de su propia *nacionalidad*, el nacionalismo vasco moderado, por su parte, hacía de la *restitución foral* su máximo exponente reivindicativo). Parece convertirse en prueba irrefutable el hecho de que un solo Ponente constitucional<sup>422</sup> fuera el encargado de representar a ambas minorías nacionalistas.

Por lo que afectó a la reivindicación nacionalista vasca - *enmienda foral vasca* -, quedara básicamente recogida en la Disposición Adicional Primera: "La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

---

<sup>421</sup> Sólo en Cataluña y en el País Vasco se puede hablar de la existencia de una significativa *conciencia nacional* a la muerte de Franco. "La opinión en Euskadi a principios de 1.977 ya era decididamente autonomista, 45 por ciento, a lo que se podría sumar los partidarios de un autonomismo avanzado, otro 18 por ciento, y frente a esas opciones el centralismo era claramente minoritario. También había entonces en un clima de incertidumbre y antes de las campañas electorales y la penetración de los partidos en la sociedad, un 16 por ciento que optaba por la posición independentista". J.J. LINZ. Pág. 101.

<sup>422</sup> M. ROCA JUNYENT, de Minoría Catalana.

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía “.

Previamente, el Grupo Vasco había logrado introducir una enmienda en los debates de la Comisión Constitucional en el Senado que, sin embargo no vería aprobada por el Pleno de la Alta Cámara, redactada en los términos siguientes:

*“La Constitución reconoce y garantiza los derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se llevará a cabo de acuerdo entre las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno.*

*A este efecto se derogan, en cuanto pudiera suponer abolición de derechos históricos, las leyes de 25 de octubre de 1.839 y 21 de julio de 1.876 y demás disposiciones abolicionarias.”<sup>423</sup>*

*El Estatuto de Autonomía que se elabore para la incorporación de los derechos históricos al ordenamiento jurídico, será sometido a referéndum de los territorios afectados y al voto de ratificación de las Cortes Generales y, en caso de ser*

---

<sup>423</sup> La segunda parte de esta Enmienda fue recogida en la Disposición Derogatoria Segunda.

*ulteriormente aprobado, será promulgado como ley. En ningún caso podrá ser lesionada la foralidad actualmente vigente de Alava y de Navarra”.*

Por su parte, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, en su Disposición Adicional mantiene que: *La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo a lo que establezca el ordenamiento jurídico.*

Los nacionalistas vascos quisieron elevar al Texto Constitucional una idea de **Pacto** entre el Estado español y Euskadi que, en alguna forma implicaría la aceptación de una cierta *soberanía* para esta comunidad Autónoma y que además, de modo inexorable pasaba por la restitución de los Fueros perdidos tras las Guerras Carlistas .De hecho el nacionalismo vasco no podía admitir que el desarrollo de sus instituciones propias quedara circunscrito al ámbito de la Carta Suprema.

Si bien es cierto que el contenido de la Disposición Adicional Primera no sirvió para que vieran satisfechas sus

reivindicaciones, ya hemos dejado constancia anterior del manifiesto error que supuso su *ausencia - exclusión* de ese irreal "Grupo Vasco - Catalán ". En primer lugar, porque como ya también hemos señalado los nacionalismos que supuestamente representaban, perseguían la consecución de objetivos muy diferentes. Y en segundo lugar, porque las aspiraciones - no sólo las confesadas sino también las intuitas<sup>424</sup> - del nacionalismo vasco suscitaban profundos recelos en quienes tenían una convicción profunda de la unidad de España y veían con preocupación la autonomía vasca, sino también entre los nacionalistas de otras comunidades históricas,<sup>425</sup> y por supuesto entre aquellas otras formaciones regionalistas de nueva creación. Por último, no hemos de olvidar que los planteamientos federales de aquella "unión temporal "de la izquierda con los nacionalismos en cuanto al reconocimiento del derecho de autodeterminación, empezaba a encontrar difícil acomodo a una realidad leída como *privilegio*.

---

<sup>424</sup> Fortísima presión ejercida por el independentismo vasco, no sólo desde el terrorismo especialmente activo de E.T.A., en aquellos momentos tan complejos.

<sup>425</sup> El año 1.996 ha destapado la sensación de "agravio comparativo "entre el catalanismo por el histórico SISTEMA FISCAL DE CONCIERTOS reconocido a al Comunidad Autónoma Vasca..



Pero la presencia del nacionalismo vasco en la Constitución de 1.978 no va a quedar limitada a la Disposición Adicional Primera, sino también y de modo muy especial en su DISPOSICION DEROGATORIA SEGUNDA:

*"En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1.839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.*

*En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1.876".*

Como podemos ver, en alguna medida, queda recogido aquí el contenido de la segunda parte de la Enmienda presentada por el Grupo Vasco.

Sin embargo, no haber logrado el apoyo del nacionalismo vasco a la Norma resultante del proceso constituyente español, obteniéndose datos de abstención incontestables<sup>426</sup> en el resultado

---

<sup>426</sup> La abstención alcanzó el 56,06 % en la Provincia de Vizcaya, y el 56,55 % en la de Guipúzcoa. El voto negativo fue un 21,62 % y del 19,82 % respectivamente.

referendal, provocaron en su día, como lo siguen haciendo hoy, una herida abierta en la integración del País Vasco en el funcionamiento del Estado. Es por ello que celebramos - como desarrollaremos en el Apartado Segundo de este mismo Capítulo - el concurso del Partido Nacionalista Vasco en los "Pactos de Gobernabilidad "suscritos por el Gobierno nacido de las Elecciones Generales de 3 de marzo de 1.996.

Constituye nuestro propósito desde que iniciamos este segundo apartado relativo a la *"participación de los nacionalismos en el modelo de estado "*, traer aquí aquellos preceptos constitucionales en los que se ha puesto de manifiesto la voluntad de integración entre la idea de unidad y el reconocimiento tutelado de las singularidades históricas.

Pasemos a continuación a analizar el contenido del artículo Tercero:

1. *"El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.*

*2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.*

*3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección. "*

A pesar de los años transcurridos desde su redacción y posterior aprobación, los problemas planteados en el uso por la co-oficialidad del castellano - oficial en todo el Estado -<sup>427</sup> y las de aquellas otras lenguas españolas propias de algunas comunidades autónomas,<sup>428</sup> no sólo no ha aminorado sino que en los últimos años parece que nos encontramos inmersos en un proceso de revitalización del conflicto..

Sabido es que el precedente inmediato de este precepto, lo encontramos en el artículo 4º de la Constitución de 1.931,<sup>429</sup> de donde

---

<sup>427</sup> Del que la Constitución garantiza el derecho y el deber de conocer...

<sup>428</sup> La Constitución no recoge cuales han de ser estas lenguas, pero si sabemos que *deben ser referidas el catalán, vasco y gallego, implícitamente unidas al reconocimiento que de sus singularidades se hizo a lo largo de todo el proceso autonómico.*

<sup>429</sup> "El castellano es el idioma oficial de la República ".

se traslada en su literalidad, cuanto menos en *el deber de conocerlo y el derecho a usarlo*, - predicable únicamente del castellano en cuanto lengua oficial pero no así de las distintas lenguas regionales . Además, en su último párrafo introducía la siguiente prohibición: *salvo lo que se disponga en leyes especiales, a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional* Por ello no nos ofrece duda que el Texto de 1.978 da un paso al frente en el apoyo de las lenguas propias de las Comunidades Autónomas, no sólo al conferirles el carácter de co - oficialidad en sus respectivos territorios, sino también al considerarlas como parte de un mismo patrimonio nacional “que será objeto de especial respeto y protección”, en concordancia con el contenido del propio Preámbulo: “Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio...de sus culturas, y tradiciones, **lenguas** e instituciones”.

La Constitución republicana, en su artículo 49 recogía la competencia exclusiva del Estado en la *expedición de títulos académicos y profesionales* y en el artículo 50 imponía el *estudio obligatorio de la lengua castellana que se usará también como instrumento de enseñanza en todos los Centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas*.

Sin embargo, a pesar de estas medidas de protección del castellano, es muy importante recordar que ya el *Estatuto de Nuri* si bien estableció que para las relaciones oficiales con el resto de España el idioma oficial sería el castellano, el Decreto de 8 de junio de 1.933 vino a introducir en las oposiciones a Notarias, un ejercicio de carácter eliminatorio sobre el conocimiento tanto de la lengua como del derecho catalán. Asimismo, se preferenciaba a aquellos jueces con conocimiento de la lengua y del derecho catalán.<sup>430</sup>

Mas significativa resulta, si cabe, la especificidad recogida por el Estatuto vasco, ya que con carácter extensivo, exigía a todos los funcionarios en los territorios de habla vasca el conocimiento de esta lengua.<sup>431</sup>

En la actualidad, como veremos en el apartado tercero, la adopción de medidas similares tendentes a la consecución de la

---

<sup>430</sup> Decreto de 24 de octubre de 1.933.

<sup>431</sup> La Comisión del Colegio de Abogados de Vizcaya trabaja en la elaboración de una ponencia en la que plantea iniciativas para lograr la normalización del uso del euskera en la Administración de Justicia del País Vasco. Se estudia la posibilidad de trasladar al personal que no supere en un determinado tiempo el perfil lingüístico que se establezca".

normalización lingüística tanto en el País Vasco, como en Cataluña o en Galicia están acabando por atacar el principio de igualdad del artículo 14, procediéndose a la **discriminación** de los españoles por la lengua. Este aspecto junto a la casi total exclusión de la enseñanza del castellano en las comunidades con lengua propia, son los que concitan la mayor gravedad de este artículo tercero.

Pero como señala SÁNCHEZ-AGESTA,<sup>432</sup> lo que confiere a este problema un perfil político es *aquellos casos en que la lengua como soporte de una cultura propia, fundamenta peculiaridades de la estructura política o movimientos que crean tensiones o procesos de desintegración...En países como el nuestro matiza el problema regional dándole una complejidad específica.*

Complejidad que se acentúa, porque en algunos casos como en el nacionalismo catalán entorno al idioma gira la idea de identidad y por lo tanto de diferenciación: "...un pivote esencial en la actitud del nacionalismo catalán es, pues, la defensa de la lengua, que ha

---

<sup>432</sup> "Comentarios a la Constitución Española de 1.978 ". Tomo I. Pág. 205

sido durante siglos no sólo la lengua propia de los catalanes, **sino su única lengua**<sup>433 y 434</sup>

A continuación señalaremos que la Constitución dedica el Artículo cuarto, a lo que el Profesor LUCAS VERDÚ denomina "Significado constitucional del simbolismo político", <sup>435</sup> donde denuncia la carencia de contenido político constitucional del citado artículo, para añadir que *toda comunidad necesita símbolos que expresen, sensiblemente, el propósito de vivir juntos, de continuar haciéndolo en el presente y en el futuro... A veces los símbolos realizan, mas eficazmente, la adhesión del pueblo al Estado o a su comunidad natural que las regulaciones jurídicas... Los símbolos pues, sirven para representar al Estado. Hay una semejanza entre representación y simbolización políticas porque las dos operan la integración del Estado... La bandera nacional junto con otras señales representativas: himno, escudo nacional, fiesta nacional, Día de la Constitución..., contribuyen a identificar el sentimiento constitucional*.

---

<sup>433</sup> "Cataluña - España ". J. PUJOL. Editorial. Espasa Hoy. Pág. 53

<sup>434</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>435</sup> "Comentarios a la Constitución ....". Tomo I. pag.218.

Del Artículo 4º:

1. *"La bandera de España está formada por tres franjas horizontales, roja, amarilla y roja, siendo la amarilla de doble anchura que cada una de las rojas"*
2. *"Los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Estas se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales "*<sup>436</sup>

Si bien hemos elegido el contenido de este artículo porque refleja la elevación a rango constitucional de otros símbolos políticos identificados con las Comunidades Autónomas, cabe destacar también que supuso la aceptación de la bandera de España - roja y amarilla - por aquellas formaciones políticas de izquierda y esporádicamente enarbolan en sus manifestaciones públicas la bandera tricolor republicana. Su posible sustitución queda gravada por el

---

<sup>436</sup> "La Comisión del Congreso hizo una significativa reforma en el segundo párrafo. Los artículos que precedían a "los "actos oficiales se sustituyeron por un posesivo ("sus "), para sugerir que esta presencia de las bandera y las enseñas debía realizarse en los edificios y actos de las Comunidades Autónomas ". En Comentarios al Título Preliminar. SANCHEZ-AGESTA. En "Constitución Comentada". Centro de Estudios Constitucionales. 1.979. Pág. 30



procedimiento de reforma del artículo 168, al formar parte del Título Preliminar este artículo e integrante por tanto del denominado "bloque constitucional".

Por último, hemos de concluir diciendo que, no puede abrir ninguna duda a la especulación que, la bandera de España es también en cuanto integrantes de un todo, la bandera de todas las nacionalidades y regiones.

De este modo, las lenguas españolas distintas del castellano (art. 3), el reconocimiento de banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas (art. 4), las denominaciones de cada una de las Comunidades Autónomas que cuadre con su identidad histórica (art. 147. 2),<sup>437</sup> los requisitos para convertirse en Comunidad Autónoma **provincias limítrofes con características históricas comunes...y provincias con entidad regional histórica...** (art. 143.1), junto a la posibilidad de acceso a un mayor número de competencias (procedimiento simplificado) atribuida a aquellos **territorios que en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto**

---

<sup>437</sup> "Los Estatutos de Autonomía deberán contener,...a) ".

**de Autonomía** (Disposición Transitoria Segunda), constituyen junto a la Disposición Adicional Primera, lo que EMBID IRUJO,<sup>438</sup> ha denominado "elementos historicistas"<sup>439</sup> expresos en la configuración autonómica del Estado español.

### **3. - De los Estatutos De Autonomía.**

*"Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico ". (Art. 147. 1)*

Con independencia de lo tratado en Capítulos anteriores, deseáramos incidir aquí y ahora, en la valoración jurídico - política que

---

<sup>438</sup> En "Estudios sobre la Constitución española ". Zaragoza 1.979. Libros Pórtico Págs. 309 y ss: "Algunas reflexiones sobre el hecho regional: la ideología del sistema, los problemas de la competencia y la polémica sobre la generalización de la potestad legislativa regional ".

<sup>439</sup> Desarrollada en el Imperio Austro - Húngaro, a finales del siglo pasado.

desde las Comunidades Autónomas se hace de los Estatutos de Autonomía, y, de modo muy especial de las leyes orgánicas 3 y 4, de 18 de diciembre de 1.979, por las que fueron aprobados los Estatutos del País Vasco y Cataluña respectivamente, en su consideración de leyes estatales.

La ausencia de límites, en cuanto al contenido de la autonomía y su remisión estatutaria posterior - volveremos a referirnos a ella en las páginas siguientes - se manifestaba, si cabe con mayor crudeza, en los proyectos de Estatuto de ambas Comunidades históricas. Buscando y encontrando apoyo jurídico expreso en el contenido de los párrafos primero y segundo del artículo 150,<sup>440</sup> así como político, en el aliento prestado desde el Gobierno a la inexistencia de un techo en el nivel de autonomía a disfrutar por los entes destinatarios de los mismos. ("Como el texto constitucional no enuncia cuáles son las materias de

---

<sup>440</sup> "Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal..."

"El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros..."

(Párrafos 1 y 2 del artículo 150)

titularidad estatal **no susceptibles por naturaleza de transferencia o delegación**, parece resultar en una primera impresión, que todas y cada una de las competencias que como **exclusivas** del Estado define el artículo 149 son trasladables a las Comunidades Autónomas, al menos mientras el Tribunal Constitucional no decida otra cosa aplicando ese límite indeterminado de la "naturaleza " (...) Se comprende - continuaba diciendo el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>441</sup> - que este sistema, sin precedentes en el planeta entero, que **permitiría desguazar íntegramente al Estado sin necesidad de aplicar (¡antes bien, aplicándola!) la Constitución**, no es objetivamente sostenible. En los Estados Federales, incluso en las simples confederaciones o en las mas frágiles asociaciones de Estados, existe un **mínimo de competencias** reconocidas en el Estado central que son **intocables**<sup>442</sup> para los Estados miembros, *sine qua non* la organización colectiva no se sostiene como tal").<sup>443</sup>

---

<sup>441</sup> "Estudios sobre autonomías territoriales ". Pág. 67

<sup>442</sup> Los subrayados son nuestros

<sup>443</sup> No resulta extraño que las competencias atribuidas al Estado quedaran reducidas a las consabidas de: funciones de defensa nacional, política exterior, y sistema monetario. Y que como ya expusiéramos al hablar del nacionalismo catalán, fueran las mas onerosas aquellas que el Estado debería afrontar.

Por ello se afirma <sup>444</sup> que estamos *ante un auténtico poder político, que no difiere sustancialmente del Estado Federal, sobre todo si se tienen a la vista las modalidades de ejercicio de la potestad estatutaria* (...) En relación a esta última hay que destacar que *nuestra Constitución va mucho mas lejos que cualquiera de los modelos regionales conocidos, al sustraer al Parlamento la competencia plena para la elaboración estatutaria* (Artículo 151. 2)

Es importante señalar que si bien la Constitución recoge dos vías de acceso a la autonomía, junto a dos procedimientos de elaboración de los correspondientes Estatutos, las expectativas de los entes autonómicos de régimen general se mantuvieron, y aún hoy se mantienen - (el Presidente de la Comunidad de Madrid, con el apoyo de las distintas fuerzas políticas, propone la reforma del Estatuto para alcanzar el máximo techo competencial que le iguale al País Vasco o a Cataluña, que incluiría la facultad del Presidente para acordar la *disolución de la Asamblea con anticipación al término natural de la*

---

<sup>444</sup> G. TRUJILLO. Págs. 28 y ss. del "Simposio Internacional entre Federalismos y Regionalismos Contemporáneos ". 1.977. Universidad de La Laguna.

*legislatura* “y la convocatoria de nuevas elecciones),<sup>445</sup> en el modelo que representan las Comunidades de régimen especial.

Por ello el Gobierno, obligado a hacer de la necesidad virtud, luego de haber procedido al reajuste de los proyectos de Estatuto de Guernica y de Sau para lograr su aprobación, procedió a acordar<sup>446</sup> con el partido mayoritario de la oposición y el resto de fuerzas políticas una “política de Estado “. Esta quedó materializada, en cuanto al objeto de nuestro interés, además de en la **generalización del sistema autonómico**, sobre el que ya el artículo 144 permitía una escasa sombra de duda, en el establecimiento de un **mínimo común** para todos aquellos Estatutos de Autonomía que tenían pendiente su definitiva aprobación.

Expuesto lo anterior, nos proponemos insistir también en las siguientes consideraciones:

---

<sup>445</sup> Borrador para la Reforma del Estatuto de la Comunidad de Madrid. (Presentado en febrero de 1.997). Se renuncia, sin embargo, a una policía autonómica propia y a las transferencias en materia de Justicia.

<sup>446</sup> “Pactos de La Moncloa”. UCD - PSOE. 31 de julio de 1.981.

Los Estatutos de Autonomía, en tanto que *norma institucional básica de la Comunidad Autónoma*, incluyen también un trasfondo *pactista*, puesto ya de relieve en el momento de analizar la enmienda foral vasca, según el cual los Estatutos serían la *expresión de un "pacto" histórico que encierra en sí la totalidad del contenido autonómico de la Comunidad respectiva*: - mantenido en la necesidad de alcanzar un *"acuerdo común"* entre la Delegación de la Asamblea proponente y la Comisión Constitucional del Congreso, en cuanto al procedimiento de elaboración previsto para los Estatutos de estas Comunidades históricas - <sup>447</sup>. (Que puede llegar a afectar a la **soberanía del Estado** - como señala el Profesor G. TRUJILLO - dado que la Constitución priva al Parlamento de una competencia fundamental para atribuir su ejercicio a una Comisión de sólo una de las Cámaras obligada a obrar de acuerdo con una representación de una Asamblea de Parlamentarios que ejercen la potestad estatutaria, no del Estado, sino de una Comunidad Autónoma). <sup>448</sup>

---

<sup>447</sup> Artículo 151.2. 2º.

<sup>448</sup> O. cit. Pág. 32.

De este modo, la Constitución se habría limitado a habilitar que ese pacto se concertase, a hacer posible su formulación, y prestaría luego a ese concierto su propio valor constitucional en una suerte de remisión en blanco, de modo que sólo en su contenido puede encontrarse la solución a toda la cuestión autonómica respectiva “.<sup>449</sup>

El alcance político derivado esta ausencia de límites en el contenido autonómico, conlleva: de una parte, a mantener un sistema abierto que traduce una desconcertante situación de negociación, permanente e insaciable, que daña tanto la imagen de los partidos nacionalistas ante el conjunto de España, como del propio Gobierno del Estado, con independencia del partido político que lo sustente. Una fórmula federal de reparto de competencias, en que aparecieran perfectamente tasadas las materias propias o exclusivas del Estado, así como las de sus miembros, hubiera anulado esta sensación de incertidumbre.

De otra, el desarrollo de concepciones a partir de las cuales el *instrumento decisivo* en la configuración de las autonomías no

---

<sup>449</sup> “Estudios sobre las autonomías territoriales “. Civitas. Pág. 81. E. GARCIA DE ENTERRIA.



es la Constitución, sino los *Estatutos* . De suerte que, aquellos que siguieron el iter del artículo 151 se convierten en una *especie de segunda Constitución* de rango *quasi - constitucional*.<sup>450</sup> Si bien entendemos que las tesis que confieren a los Estatutos un rango de subordinación jerárquica respecto de la Norma Constitucional <sup>451</sup> es aplicable aquí también, al *supuesto específico de nacionalidades y regiones que se amparen en "los derechos históricos de los territorios forales"* <sup>452</sup>. La *foralidad* - continua diciendo el Profesor García de ENTERRÍA - podría expresar determinados contenidos competenciales y organizativos (así ha ocurrido, por ejemplo, con el sistema vasco de concierto económico: Estatuto vasco, art. 41, Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1.980, disposición adicional primera, Ley del Concierto de 13 de mayo de 1.981; o con las Diputaciones Forales de los llamados "Territorios históricos ", artículo 37 del Estatuto vasco, Ley Vasca de Territorios Históricos, ...), *pero no*

---

<sup>450</sup> "El Estado de las Autonomías: realidad política, interpretación jurídica (Contribución a un enigma jurídico estatal)" en "La España de las Autonomías. Pasado, presente y futuro". Tomo II. Pág. 32. Madrid. 1981. G. ARIÑO ORTIZ.

<sup>451</sup> "Los Estatutos de Autonomía deberán contener: d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución ". (Artículo 147. 2.)

<sup>452</sup> "Estudios sobre las Autonomías territoriales ". Civitas. E. GARCIA DE ENTERRIA. Págs. 88 y ss.

*constituye un título para excusar la aplicación de la Constitución o para negar a ésta su carácter de **lex superior** en el territorio “.*

Por su parte, el Tribunal Constitucional en su sentencia de 4 de mayo de 1.982,<sup>453</sup> determina que “no es admisible la idea de que una vez aprobado el Estatuto de Autonomía, es el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 de la Constitución).

Además este sometimiento a la Constitución por parte de los ciudadanos y de los poderes públicos (artículo 9.1) - comprensivo de las Comunidades Autónomas - queda ratificado por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 28 de julio de 1.981: “La Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y, en consecuencia, sus

---

<sup>453</sup> Conflicto de competencia entre el Estado y la Comunidad Autónoma Vasca sobre Registro de Convenios Colectivos de Trabajo.

principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad “.

Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de 3 de octubre de 1.979, ha venido a abundar en la defensa de la tesis arriba expuesta, dado que en su propio Título II (*De los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad*), artículo 27. 2, se reconoce que:

*“Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad:*

*a) Los Estatutos de Autonomía ... “*

Reconocimiento que resulta compatible con el contenido del artículo 28. 1, según el cual:

*“Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas.*

Por tanto cabe concluir diciendo que en atención al principio de jerarquía, los Estatutos de Autonomía son: inferiores a la Constitución pero, superiores a las leyes estatales (incluidas las orgánicas) y a las autonómicas.

Sin embargo, si nos detenemos en el procedimiento de reforma, hemos de convenir que los Estatutos de autonomía disfrutan de inmunidad respecto de cualquier ley. Así se desprende al artículo 152, en su párrafo segundo:

*“Una vez sancionados y aprobados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos <sup>454</sup> y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes. “*

Ello no obstante, no debe excluir su posible reforma a través del procedimiento de revisión de la propia Constitución - artículos 166 y ss. - que como “competencia de las competencias “, <sup>455</sup> esto es, como norma que ha establecido todo el sistema de competencia

---

<sup>454</sup> Artículos 56 y ss. del Estatuto Catalán y 46 y ss. del Estatuto Vasco.

<sup>455</sup> KARL STERN. (“Kompetenz - Kompetenz”)

*funcionales y territoriales, puede, por tanto, alterarlo desde su propia base, y ello como una expresión mas incondicionada de primacía normativa jerárquica “.*<sup>456</sup>

Al aludir en el precepto anterior a la “sanción “- excluida de los Estatutos de autonomía e implicando, por tanto, la negación tácita de la función atribuida al Rey en el apartado a) del artículo 62, sobre las leyes autonómicas -. Y, aceptando que este requisito junto al de la promulgación, - ambos necesarios para la publicación de una ley -, llegan a confundirse, siendo esta última atribuida por la Constitución al Rey - Artículos 62 y 91 -, y por los Estatutos de autonomía al Presidente de la Comunidad Autónoma que la otorga en nombre del Rey - art. 33. 2 del Estatuto Catalán -; no queremos omitir, sin embargo, que en el contenido del Estatuto de Guernica <sup>457</sup> no encontramos esta fórmula de promulgación por el Lehendakari en nombre del Rey, ocultando, en aras de una mayor *soberanía* legislativa, su condición de “Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia ...” <sup>458</sup>.

---

<sup>456</sup> GARCIA DE ENTERRIA. O. cit. 90 y 91.

<sup>457</sup> “Las leyes del Parlamento serán promulgadas por el Presidente del Gobierno Vasco...” Artículo 27.5 del Estatuto.

<sup>458</sup> Artículo 56.1 de la Constitución Española.

De este modo la sanción, excluida de los contenidos estatutarios, es suplida por la promulgación.

**El desarrollo pleno de los Estatutos de Autonomía**, entendido como la atribución máxima de competencias obtenidas desde el Estado, - señalado en el Capítulo II al hablar de la **política de transferencias** - es reivindicada desde las dos Comunidades históricas de referencia, como la conquista necesaria, desconocemos si suficiente, de su **autogobierno**.

Sin embargo, en una valoración estrictamente política, aquello que debería suponer la aprobación del Estatuto Vasco,<sup>459</sup> no obtuvo un significado uniforme.<sup>460</sup> Como señala J.J. LINZ, para unos se entenderá como una **consolidación de la autonomía y del autogobierno** vascos, para otros será solamente una salida al problema, que haga posible la paz en Euskadi. Y entre la generalidad de los

---

<sup>459</sup> El Estatuto de Autonomía para el País Vasco, se votó el 25 de octubre de 1.979.

<sup>460</sup> Se hace necesario destacar, orden a la participación, un total de 911.569 votos que contrastan con los 687.164, obtenidos en el referéndum constitucional, con 166.461 votos negativos frente a los 48.078 de la consulta estatutaria. (" Conflicto en Euskadi " ). J. J. LINZ. Págs. 281 y ss.

ciudadanos vascos, para cerca de la mitad de los mismos (voten o no), el Estatuto va a significar sólo (o nada menos que) **un primer paso para la independencia**, y cerca de un tercio de la generalidad de los ciudadanos piensa que no va a resolver el problema político vasco.<sup>461</sup>

Pero además el desarrollo estatutario pendiente ha servido como elemento negociador en cuanto a la Gobernabilidad del Estado,<sup>462</sup> y también como pretexto para justificar una ausencia en los actos mas significativos de sus instituciones.<sup>463</sup>

---

<sup>461</sup> O. Cit. Págs. 259 y ss.

<sup>462</sup> Prueba de ello: el Pacto entre el Presidente. González y el Lehendakari ARDANZA - año 1995 - para el desarrollo completo del Estatuto; y la reunión entre el Presidente. Aznar, el Lehendakari y el Presidente del PNV, X. ARZALLUZ - 26 - 3 - 97 - apoyo al Gobierno supeditado al Concierto Económico (negociación del Cupo) y desarrollo estatutario

<sup>463</sup> Ultimo Debate sobre el "Estado de las Autonomías", celebrado en el Senado, en marzo de 1.997.

#### 4. - Nacionalistas en la Gobernabilidad del Estado.

Afrontamos este último apartado del Capítulo III convencidos de la necesidad de extremar las cautelas para conseguir que las opiniones vertidas discurren con criterios de objetividad, alejadas en lo posible del apasionamiento que este polémico asunto en sí mismo concita.

Como venimos exponiendo a lo largo del presente Trabajo, la necesidad de lograr, de un modo u otro, el refrendo político de los nacionalismos históricos - vasco y catalán -, ha sido una constante desde los albores del tiempo constituyente.<sup>464</sup> Sin embargo, será necesario aguardar hasta que los Ejecutivos centrales pierdan la hegemonía absoluta - se debiliten -, para que se produzca el tránsito de la sombra a la luz: *AHORA DECIDIREMOS*.<sup>465</sup> Las minorías parlamentarias convertidas ya en atípicos "partidos bisagra" manifestarán sin ambages la importancia de ser un valor en alza permanente.

---

<sup>464</sup> Es verdad, como sabemos, que el pleito nacionalista nace con el deterioro de España como proyecto político unitario pero, no antes.

<sup>465</sup> Fue el slogan de la campaña electoral de CiU, en las Elecciones Generales de 1.993.



#### **4.1.- Pérdida de las mayorías parlamentarias: Poder de las minorías nacionalistas.**

La obtención de mayorías absolutas que permitan gobernar ajenos a cualquier otro concurso político se habrá diluido en la memoria: El resultado de las Elecciones de mayo de 1.993 <sup>466</sup> inaugurará una nueva forma <sup>467</sup> de hacer política que será revalidada por el Partido Popular ante la imposibilidad de conseguir una *mayoría suficiente* <sup>468</sup> en las Generales de 3 de marzo de 1.996. <sup>469</sup>

Se ha celebrado que el electorado español haya demostrado su madurez al evitar que una fuerza política pueda ejercer el poder de manera hegemónica. Si bien es verdad que los gestos excesivos están muy próximos en el recuerdo de todos, es sin duda

---

<sup>466</sup> El PSOE obtuvo 9.150.083 votos (38,79) y 159 escaños.

<sup>467</sup> Ya UCD se vio obligada, por la pérdida de la mayoría absoluta, al desarrollo de una política de consenso.

<sup>468</sup> No olvidemos que el Partido Popular había centrado su campaña electoral en la consecución de una "mayoría suficiente" que le permitiera gobernar sin hipotecas y llevar a cabo la tan necesaria *regeneración de la vida política*.

<sup>469</sup> El P.P. obtiene 9.658.688 votos (38,65) y 156 escaños.

mucho más cierto que padecemos las consecuencias de una desafortunada Ley Electoral que establece un sistema proporcional impuro,<sup>470</sup> que debería ser sustituido cuanto antes por uno mayoritario que propicie la estabilidad, aislando a la forma de Estado de una incertidumbre permanente. Puesto que un partido nacionalista, circunscrito a un espacio geográfico determinado y ausente, por tanto, de representación en el resto del Estado, puede obtener, con sólo un millón de votos, una representación parlamentaria proporcionalmente superior a la de otra formación política de ámbito estatal que haya conseguido doblarle en el número de votos. (CIU con 1.144. 884, que representa un 4,61 % obtuvo 16 escaños. PNV, con 317. 373 votos, que representan el 1,28 %, consiguió 5 escaños. Así por ejemplo IU, con un 10,18 % de los votos, obtuvo 21 escaños).<sup>471</sup>

Pero se da al mismo tiempo un dato revelador que acostumbramos a pasar por alto con demasiada frecuencia y que no es otro que la suma de votos obtenidos por las fuerzas políticas

---

<sup>470</sup> Cuando el PSOE llegó al poder en octubre de 1.982, obtuvo el 48,4 de los votos que le proporcionó el 57 % de los escaños.

<sup>471</sup> Resultados de las Elecciones Generales de 3 de marzo de 1.996.

En los Comicios de 1.993, CIU obtuvo 1.165.793 votos (4,94 %)y el PNV, 291.448 votos (1,24 % ).

nacionalistas en su respectivas Comunidades, fue inferior al de los partidos políticos de ámbito nacional:

- \* En el País Vasco, el Partido Nacionalista Vasco, Eusko Alkartasuna y Herri Batasuna consiguieron 571.766 votos y 8 escaños, frente a los 641.187 votos (11 escaños) del total conseguido por el Partido Socialista, Partido Popular e Izquierda Unida.
- \* En Cataluña, los nacionalistas de Convergencia i Unió, mas los de Esquerra Republicana de Cataluña, sumaron 1.306.719 votos (17 escaños) frente a los 2.466.210 votos (29 escaños) del Partido Socialista Obrero Español, Partido Popular e Izquierda Unida. Además, las citadas formaciones nacionalistas sufrieron un descenso en relación con las Generales de 1.993: CIU ha pasado del 31, 8 % de los votos a el 29, 6 % y ERC del 5,1 % al 4, 18 %. Y es que como ya hemos señalado anteriormente, ni el País Vasco ni Cataluña son solo o, en aras de un mayor rigor, mayoritariamente nacionalistas. Si bien simplificamos, de forma totalmente incorrecta, al referirnos a las *minorías vasca y catalana*

excluyendo a aquellos vascos y catalanes no nacionalistas, y olvidando que en la actualidad constituyen mayoría.<sup>472</sup>

Pero ¿es la pérdida de la mayoría parlamentaria la sola razón que empuja al Pacto con los nacionalistas en el Gobierno del Estado?. Realmente la situación es más compleja. De las decisiones nacionales no quedan desvinculados aquellos otros acuerdos que permiten a los nacionalistas la *governabilidad* de sus respectivas Comunidades. (Así por ejemplo, el Partido Nacionalista Vasco mantiene su coalición con el PSE - PSOE).<sup>473</sup>

Sin embargo, las Elecciones al Parlamento Catalán<sup>474</sup> de 19 de noviembre de 1995, - las Municipales de marzo constituían el primer aviso,<sup>475</sup> alertaban de que algo había empezado a cambiar en

---

<sup>472</sup> Sin embargo, no podemos silenciar que Izquierda Unida en el País Vasco apuesta por unos planteamientos más radicales.

<sup>473</sup> En la situación actual, con los acuerdos con el P.P. a nivel nacional, le permitirían replantearse los acuerdos autonómicos o, cuanto menos, mantener abierta esa posibilidad.

<sup>474</sup> Del 46, 19 % de los votos obtenidos en 1.992 (70 escaños), descendía al 41,0 % y 60 escaños.

<sup>475</sup> El PSC era la fuerza más votada, con el 33, 07 % de los votos, mientras que CIU obtenía el 29,57 %.

Cataluña -<sup>476</sup> dejaron a la Coalición nacionalista en minoría <sup>477</sup> pese a obtener su quinta victoria consecutiva.<sup>478</sup> El apoyo a un Gobierno fuertemente debilitado,<sup>479</sup> que podía ser leído como corresponsabilidad en la actuación, venía a mostrar la otra cara de la moneda: las minorías afrontaban el costo de sustentar a la *mayoría* .... La paradoja tomaba forma. Se invertía la situación existente a nivel nacional: el Partido Socialista de Cataluña,<sup>480</sup> junto al nacionalismo mas radical de Esquerra Republicana - había obtenido dos escaños mas que en los anteriores Comicios autonómicos <sup>481</sup> -, y el propio Partido Popular,<sup>482</sup> tenían la *llave de la gobernabilidad* .

---

<sup>476</sup> El acuerdo entre las fuerzas políticas de la oposición, acabara por desbancar al candidato de CiU a la Presidencia del " Parlament ", y entregándosela a un socialista. La " pluralidad " va a ser ya incuestionable.

<sup>477</sup> *"He recibido una lección de humildad democrática "* - decía el Presidente PUJOL la noche de las Elecciones - *"Se han de saber captar los mensajes y es evidente que alguna cosa hemos de hacer de forma diferente "*.

<sup>478</sup> Calendario electoral pactado con el Ejecutivo Central para la celebración de Elecciones Generales en la primavera de 1.996 así como continuar prestando su apoyo al Gobierno mientras a España le correspondía la Presidencia semestral europea.

<sup>479</sup> Corrupción generalizada, caso "GAL",

<sup>480</sup> Sus 781.673 votos que se traducían en 34 escaños. No obstante, el PSC, acusaba el descenso que le hacía pasar del 27, 55 % de los votos en 1.992 al 24, 9 %.

<sup>481</sup> 13 escaños.

<sup>482</sup> Que tras las Generales de marzo se convertiría en su mas sólido apoyo en el Parlament.

Pero la gran sorpresa, no obstante, de estas Elecciones, la constituía el Partido Popular que, con un discurso profundamente antinacionalista - difícil de asumir tras la precariedad de los resultados de marzo de 1.996 -<sup>483</sup> pero de indudables raíces catalanistas, había conseguido situarse como tercera fuerza política de Cataluña. Pese a ello, continúa manteniéndose la pauta ya tradicional por la que, en el ámbito autonómico, el total de votos nacionalistas en su conjunto, permanece aún muy alejado de las fuerzas políticas con representación en el conjunto del Estado.

A la forma de ejercer el poder - que les confiere la pérdida de las mayorías por los Ejecutivos Centrales - por las representaciones parlamentarias nacionalistas nos remitimos al último epígrafe de este Apartado.

---

<sup>483</sup> «... la visión del P.P. de España como un Estado plural es armonizable con los deseos de los nacionalistas de que esta pluralidad sea reconocida plenamente en el ámbito político, cultural y administrativo... Declaraciones del Presidente de le P.P. de Cataluña, VIDAL - QUADRAS, 11 - 3 - 1.996

## 4. 2 - Pactos de Gobernabilidad

El deterioro de la situación política general, junto al vuelco sufrido por el mapa político tras la celebración de Elecciones Autonómicas y Locales de 28 de Marzo de 1.995,<sup>484</sup> hacían imprevisible<sup>485</sup> que el Partido Popular se viera obligado a celebrar acuerdos políticos que le permitieran gobernar.<sup>486</sup>

Sin duda por esta razón, nacionalistas vascos y catalanes esperaban la llegada del Partido Popular con sus peculiares espadas en alto,<sup>487</sup> al imaginarla como un freno a sus cotas de autogobierno. Por su

---

<sup>484</sup> Con un índice de participación del 69, 79 %, el Partido Popular ganaba en 10 de las 13 Comunidades Autónomas - en cinco de ellas con mayoría absoluta -, convirtiéndose en la primera fuerza política del Senado. Además de ganar en 43 capitales de provincia.

<sup>485</sup> La mayor parte de las empresas demoscópicas fallaron estrepitosamente en sus sondeos.

<sup>486</sup> En juego había estado algo más que la simple alternancia política. Se trataba también de clausurar, definitivamente la Transición en España.

<sup>487</sup> "AZNAR se equivoca si piensa que podrá gobernar España sin contar con la participación activa de Cataluña, con todo el peso que representa porque nunca se ha transformado y progresado España de espaldas a la realidad catalana". (Declaraciones hechas por el portavoz de " Minoría catalana " en el Congreso, J. MOLINS (15 de enero de 1.996)).

"Nosotros jugamos dentro de la legalidad, lo único que iremos reclamando es eso que se llama el derecho de autodeterminación, que es que si en un momento dado, la mayoría de este pueblo toma una determinada resolución aunque no satisfaga al Estado, este no se va a oponer por las armas a esa resolución". (Manifestaciones de Xavier ARZALLUS (11 de febrero de 1.996).

parte el Partido hoy del Gobierno creía, firmemente en la necesidad de mantener a España ajena a la precariedad de unos Pactos.<sup>488</sup>

Pero nada, o casi nada ocurrió como estaba previsto. Los viejos demonios electorales debían ser enterrados y olvidados. El presente y el futuro aguardaban delante y los otrora contendientes tenían la responsabilidad política de asumirlo y encararlo.

¿ Eran los nacionalistas los aliados naturales del Partido Popular ? . Sí, pero no de modo absoluto. Es cierta la proximidad de su ideología,<sup>489</sup> - de *encuentro histórico* entre la derecha nacional y la derecha nacionalista, lo calificaron algunos, y no faltaban por ello a la verdad -, y de modo especial en materia económica,<sup>490</sup> pero también su distanciamiento en un aspecto fundamental como la concepción del

---

<sup>488</sup> *"Esta legislatura ha demostrado que la ambición de unos partidos nacionalistas, si se traduce solo en influir, no es una ambición razonable, porque no se puede querer influir sin compromiso y sin explicar para que se influye (...)"* (Declaraciones de J.M. AZNAR al diario ABC, el 14 de enero de 1.996 )

<sup>489</sup> Homologación internacional a través del grupo cristiano - demócrata, del que también forman parte los nacionalistas catalanes a través de Unió y el Partido Nacionalista Vasco.

<sup>490</sup> Aspecto que centraría las mayores discrepancias entre el PSOE y CIU.



Estado,<sup>491</sup> epicentro de la reivindicación nacionalista.<sup>492</sup> La conciliación de esta profunda diferencia, a lo largo de la presente legislatura, se nos antoja especialmente comprometida.

A priori, podemos afirmar que las negociaciones conducentes a suscribir los *Pactos de Gobernabilidad* de referencia, contaron, además de con las dificultades inherentes a toda alianza de estas características, con dos elementos de gran entidad: la incertidumbre proveniente de la exigua mayoría obtenida por el P.P.,<sup>493</sup> que podría forzar a la celebración de nuevos comicios en el mes de agosto,<sup>494</sup> de no lograr un acuerdo que permitiera la investidura del nuevo Presidente, junto a la delicada misión de trasladar, tanto a los respectivos

---

<sup>491</sup> "Si uno tiene el concepto que yo tengo de la España plural, si se quiere desarrollar, como yo, el marco institucional determinado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, sin reservas, si ofrece un desarrollo cualitativo en términos financieros, competenciales y de organización, como el, que yo ofrezco, creo que tanto en términos de concepción del Estado (con independencia de lo que puedan ser concepciones teóricas que sólo interesan a muy pocas personas), como en términos de política económica existe mas que campo suficiente para el entendimiento " (Declaraciones de J.M. AZNAR, al Diario ABC, el domingo 10 de marzo de 1.996).

<sup>492</sup> El Presidente de la Generalidad, tras su intervención en el Debate del Senado sobre el *Estado de las Autonomías*, - al que nos referiremos en el Capítulo IV - apuesta para Cataluña por una " soberanía compartida ".

<sup>493</sup> EL P.P. obtenía 9. 658. 688 votos (38,85 %) y el PSOE, 9.318.600 (37, 48 %)

<sup>494</sup> Como el President PUJOL dejaba entrever en el horizonte.

electorados como a las bases de sus propios partidos, las decisiones impuestas por la necesidad.<sup>495</sup>

Pero, ¿van a existir realmente diferencias entre los acuerdos adoptados por el Partido Socialista y los nacionalistas catalanes y esta misma fuerza y el P.P. ?, o ¿ el cambio sólo va a venir determinado por la alternancia de papeles en los dos partidos mayoritarios ?<sup>496</sup> ...

En realidad, dos nuevos elementos han estado presentes en estos Pactos de 1.996: la voluntad de implicar en un auténtico compromiso común a todas las fuerzas nacionalistas del Estado, con

---

<sup>495</sup> Ocho meses después de las Elecciones de Marzo 1.996, PUJOL, durante la celebración del X Congreso de Convergencia Democrática de Cataluña (Noviembre del mismo año), hizo un llamamiento a los compromisarios para que *"no os tiemblen las piernas al defender el pacto con en el P.P. porque "da importantes dividendos"...*

<sup>496</sup> Sobre la propuesta Catalana de acceder a un sistema de Concierto Económico, el Secretario General del Partido Socialista, manifestó ante la reunión de su Ejecutiva - 28 de Septiembre de 1.996 - que, *"No puedo estar de acuerdo, ni ahora ni en el año 2001. No aceptaré que se rompa la estructura fiscal del Estado "*. ( Diario " El Mundo ". 29-X-96).

El portavoz del grupo Popular, R. RATO, recordó la colaboración prestada por Convergencia y Unión y por el Partido Nacionalista Vasco al Gobierno para evitar que el Congreso de los Diputados sacara conclusiones sobre las responsabilidades políticas de F. González en los casos de corrupción que han rodeado a su Gobierno, como Filesa, Rubio, GAL,... (Diario ABC 18 de mayo del 95 ).

independencia de que su número de escaños no fueran, aritméticamente imprescindibles para conseguir la investidura,<sup>497</sup> junto a que el contenido de los Acuerdos fueran hechos públicos.<sup>498 y 499</sup>

No cabe duda que la inclusión en el Gobierno de representantes nacionalistas hubiera fortalecido esa idea de compromiso común, que, al mismo tiempo limitaría los radicalismos, quizá sólo teóricos, de estas formaciones para responder a las reivindicaciones su electorado. Por eso, con demasiada frecuencia percibimos una aparente desconexión entre los mensajes lanzados en el seno de cada Comunidad por los dirigentes de estas formaciones y, sus atemperadas

---

<sup>497</sup> A los 16 escaños de CIU, se añadirían los 5 del PNV, 4 de Coalición Canaria y 1 escaño de Unión Valenciana (El P.P. había obtenido 156 escaños, quedando establecida la mayoría absoluta en 176 escaños y la mayoría simple en 167).

<sup>498</sup> Ver Anexo III

<sup>499</sup> Las Propuestas de CIU al PP, tras las Elecciones, se centraban en: - Completar en diez años el despliegue de los Mossos d'Esquadra, que sustituirán a la Guardia Civil y a la Policía Nacional; - Transferencia de Tráfico (Modificación de la L.O. de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; - traspaso del carnet de conducir y del control sobre autoescuelas; - Sustitución de los Gobernadores Civiles por Subdelegados del Gobierno; - desaparición dentro de la Administración única de las delegaciones de los ministerios que hayan transferido sus competencias; - Traspaso del INEM; - Traspaso de la gestión del catastro; - Traspaso del 0,52 % del IRPF destinado a Instituciones Religiosas o sin ánimo de lucro.; Reforma de la Ley de Costas; - Incremento del 23 % al 40 % de las cuotas de las Comunidades Autónomas en el reparto de los Fondos de Cohesión de la Unión Europea.

manifestaciones tras los encuentros celebrados con el jefe del Ejecutivo nacional . Y es que no podemos olvidar que los nacionalistas actúan en tres frentes simultáneos: el autonómico, el estatal y por último, el de la Unión Europea donde quieren ir aumentando paulatinamente su presencia.<sup>500</sup> Imaginamos la dificultad de conciliar tan diversos mensajes.

No obstante, la incertidumbre de ir manteniendo y renovando el respaldo a la acción de Gobierno, al no haber podido conseguir un pacto de legislatura - situación que viene a revalidar de continuo el, poder de las minorías -, deja abierta la incógnita, varias veces apuntada de la *solución como problema*.

#### **4.3.- ¿La Solución como Problema?**

Al formularnos esta pregunta que nos sirve de epígrafe, no estamos pretendiendo esconder una valoración negativa de la

---

<sup>500</sup> El punto 4.3 del Documento que sirvió de base a la negociación para la Investidura del Presidente AZNAR, entre el PP el PNV (Anexo III) recoge "La configuración de Euskadi como circunscripción electoral en las elecciones Europeas".

participación nacionalista en la estabilidad de los Ejecutivos, sean estos del signo político que sean. Antes bien, ya nos hemos manifestado partidarios de involucrar activamente a aquellas formaciones en el seno del Gobierno. Situación, que de llevarse a efecto, nos aportaría la seguridad de que todos sus miembros reman en la misma dirección.

Pero sí hay, sin embargo, en ella preocupación. Preocupación que nace y se alimenta, no sólo del modo excesivamente pragmático de exteriorizar esos acuerdos - tras el desbloqueo de las relaciones políticas, sin duda inevitables, únicamente planea la sombra de un nuevo flujo de transferencias <sup>501</sup> o la activación del *lento* desarrollo estatutario -, sino de manera muy especial, la incertidumbre que comporta la configuración del modelo de Estado.

Y es que venimos cayendo con demasiada frecuencia en la sutil trampa de confundir *estabilidad del Gobierno* y *estabilidad del Estado*. Son, sin duda, dos realidades conexas, pero también, independientes. Por ello creemos que la solución del problema se agrava cuando se quiere supeditar la acción del primero sobre la esencia del

---

<sup>501</sup> Nos remitimos al Anexo n º 2.

segundo, sobre todo si el modelo de Estado permanece indefinido, como sucede con el nuestro.

*Porque mi convicción, después de afirmar la pluralidad de la nación española, es que entre nosotros se da la unidad básica exigible para la existencia de un Estado nacional. Unidad que deriva no solamente de la historia común, sino también de la existencia de condiciones sociales, culturales y económicas que permiten configurar hoy un proyecto compartido para el futuro. Y es en ese proyecto, y en ese futuro, en su capacidad para cohesionar a los españoles y despertar su adhesión, donde descansa la posibilidad más auténtica de existencia histórica de España como nación.<sup>502</sup>*

Este es el reto que la Historia había reservado a España y a su derecha política ante este fin de siglo.

---

<sup>502</sup> J. M. AZNAR. "España. La Segunda Transición". Espasa Calpe. Madrid. 1.994. Págs. 32 y 33.

# **CAPÍTULO CUARTO**

## **DEL SENADO**

## **CAPITULO CUARTO**

### **DEL SENADO**

*(“El Senado es la Cámara de Representación Territorial “).*<sup>503</sup>

#### **1.- Introducción.**

Han transcurrido casi veinte años desde que el artículo 69, del Capítulo I, Título III de nuestra Constitución proclamara a la Cámara Alta como “Cámara de Representación Territorial “, como cauce de expresión de los nuevos entes territoriales reconocidos al amparo de

---

<sup>503</sup> Artículo 69, párrafo 1 º.



su Título VIII. Sin embargo, poco o nada ha ocurrido como estaba previsto. El Senado, convertido en Cámara de segunda lectura, no ha despertado aún de su profundo letargo. Vanos resultan, hasta el momento, los tímidos ensayos de revitalización: Texto Refundido del Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1.994, Comisión para su Reforma (a la que las formaciones nacionalistas parecen mostrarse si no ajenos, sí indiferentes) junto a la esperanza fallida que representó la iniciativa para la creación en su seno de una Comisión de Investigación,<sup>504</sup> capaz de llegar allí donde el Congreso de los Diputados tan sólo había demostrado inhibición.

Procedamos nosotros, antes sin embargo, a la búsqueda del origen, acompañando su evolución, en la rica y convulsa historia del Constitucionalismo español:

---

<sup>504</sup> Comisión del GAL.

### **1.1.- Evolución de la estructura parlamentaria: Bicameralismo- Unicameralismo**

Constituye el bicameralismo la organización parlamentaria común de nuestro devenir histórico, con las dos únicas excepciones que representan la Constitución gaditana de 1.812 junto a la de 9 de diciembre de 1.931. El Estatuto de Bayona,<sup>505</sup> - pese a la polémica de su reconocimiento - dedica el Título VII, bajo la rúbrica: "Del Senado"<sup>506</sup> a una Cámara que, debiendo ser entendida fundamentalmente como de apoyo a la voluntad regia,<sup>507</sup> es de justicia destacar también la creación de dos "Juntas Senatorias" - de Libertad Individual y de Libertad de la Imprenta - que junto al contenido de lo dispuesto en el artículo 39,<sup>508</sup> ejercía como garante de estas auténticas libertades individuales.

---

<sup>505</sup> 6 de julio de 1.808.

<sup>506</sup> Artículos 32 a 51.

<sup>507</sup> "Regímenes Históricos españoles ". Editorial Tecnos. Pág. 30. MERINO MERCHAN.

<sup>508</sup> "Toca al Senado velar sobre la conservación de la libertad individual y de la libertad de la imprenta, luego que esta última se establezca por ley, como se previene después, título XIII, artículo 145 ".

No obstante, la esencia de un bicameralismo perfecto no la encontraremos hasta el Estatuto Real de 1.834, pero con una denominación bien distinta: "Estamento de Próceres del Reino" - la terminología empleada denota su composición:<sup>509</sup> "El Rey elige y nombra los demás próceres del Reino, cuya dignidad es vitalicia" -, <sup>510</sup> que, junto al "Estamento de Procuradores del Reino" componían las Cortes generales (Art. 2º). Como señala MERINO MERCHAN,<sup>511</sup> la división de las Cortes en dos Cámaras constituyó, conforme se decía en la Gaceta del día 19 de abril de 1.834, la disposición más importante del Estatuto; se recogía así un sentir doctrinal muy generalizado de la época, contrario al papel que el unicameralismo revolucionario había desempeñado en el trienio liberal, a partir de este texto fundamental el bicameralismo será la tendencia dominante en las constituciones españolas.

---

<sup>509</sup> "El Estamento de Próceres del Reino se compondrá: 1º. De muy reverendos arzobispos y reverendos obispos. - 2º. De Grandes de España.- 3º. De Títulos de Castilla.- 4º. De un número indeterminado de españoles, elevados en dignidad e ilustres por sus servicios en las varias carreras, y que sean o hayan sido secretarios del Despacho, procuradores del Reino...- 5º. De los propietarios territoriales o dueños de fábricas....el poseer una renta anual de sesenta mil reales..." (Art. 3)

<sup>510</sup> Art. 7º.

<sup>511</sup> MERINO MERCHAN. O. cit. Pág. 67.

El equilibrio entre ambas Cámaras quedaba garantizado en orden a su convocatoria (art. 45), reuniones (art. 46) y disolución (Arts. 42 y 43). Además, las relaciones entre los dos Estamentos vendrán determinadas por el reglamento de las Cortes (art. 23 y 50).

El bicameralismo perfecto va a trasladarse a la Constitución de la Monarquía Española de 18 de junio de 1.837. Allí, su Título II (De Las Cortes) proclama que, "Las Cortes se componen de dos cuerpos colegisladores, iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados ". ( Art. 13). La nueva denominación se mantendrá ya hasta nuestros días. El Título III (Del Senado) en sus artículos 14 al 20, dibuja una Cámara en la que: sus miembros, a pesar del nombramiento real (art. 15) -, eran propuestos por los electores que en cada provincia nombran los Diputados a Cortes, mediante un procedimiento de triple lista -, y al nombramiento por el Rey de su Presidente y Vicepresidentes (Art. 31) - en clara contradicción con lo dispuesto para el Congreso de los Diputados -<sup>512</sup> La representación senatorial es proporcional a la población, estableciéndose, en todo caso que, "ninguna dejará de tener por lo menos un senador " (Art. 16). Los requisitos para ser miembro de la

---

<sup>512</sup> Artículo 30: " El Congreso de los Diputados nombra su Presidente, Vicepresidentes y Secretarios ".

Cámara ( Art. 17 y 18) <sup>513</sup> están completamente alejados de los establecidos por el Estatuto Real, pese a lo dispuesto en el artículo 20.<sup>514</sup> Se mantiene también la regulación del funcionamiento conjunto de ambas Cámaras (Título V), así como la Ley de Relaciones entre los Cuerpos Colegisladores <sup>515</sup> y su propio reglamento interno (Art. 29). Sin embargo, pese a que la renovación del Senado coincidirá con la elección general de diputados bien, por expiración de su mandato o por disolución del Congreso, sólo afectará a su tercera parte, por orden de antigüedad y permitiéndose la reelección (Art. 19).

Será a la Constitución de 23 de mayo de 1845 a la que le corresponda poner fin a ese equilibrio, casi perfecto, propio del sistema bicameral. Ello no implica que se mantuviera la configuración tradicional de las Cortes - Senado y Congreso de los Diputados -, además de atribuirles "iguales facultades" (art. 13). No obstante, del contenido del Título III, surgía una Cámara que respondía a la absoluta voluntad y

---

<sup>513</sup> "Para ser Senador se requiere ser español, mayor de cuarenta años y tener los medios de subsistencia y las demás circunstancias que determine la ley electoral " (Art. 17) y "Todos los españoles en quienes concurren estas calidades, pueden ser propuestos para senadores por cualquier provincia de la Monarquía " (Art. 18).

<sup>514</sup> "Los hijos del Rey y del heredero inmediato de la Corona son senadores a la edad de veinticinco años ".

<sup>515</sup> De 19 de julio de 1.837.

control real: Así, el número de Senadores, cuyo nombramiento pertenecía al Rey, era ilimitado (Art. 14) y su cargo vitalicio (art. 17) ; su composición casi repetía una fórmula estamental.<sup>516</sup> En cuanto a sus facultades, además de las legislativas,<sup>517</sup> (art. 19) le corresponde a la Cámara impartir justicia contra las acusaciones que el Congreso dirija a los Ministros, juzgar a sus propios miembros (Párrafo 3º), así como conocer de los delitos graves cometidos contra la persona o dignidad real o contra la seguridad del Estado (Párrafo 2º). Sin perjuicio de la primacía del Congreso para conocer de las leyes sobre contribuciones y créditos públicos (Art. 36).

---

<sup>516</sup> "Solo podrán ser nombrados senadores los españoles que, además de tener treinta años cumplidos, pertenezcan a las clases siguientes: Presidentes de alguno de los Cuerpos Legislativos.- Senadores o Diputados admitidos tres veces en las Cortes.- Ministros de la Corona.- Consejeros de Estado.- Arzobispos.- Grandes de España...

Los comprendidos en las categorías anteriores deberán además disfrutar 30.000 reales de renta, procedentes de bienes propios o de sueldos de los empleos que no pueden perderse sino por causa legalmente probada...

Títulos de Castilla que disfruten 60.000 reales de renta.

Los que paguen con un año de antelación 8.000 reales de contribuciones directas y hayan sido senadores o diputados a Cortes, o diputados provinciales, o alcaldes en pueblos de 30.000 almas, o presidentes de Juntas o Tribunales de Comercio".

<sup>517</sup> Que comparte con el Congreso de los Diputados y el Rey (Art. 35 ).

La Cámara que nos ocupa adquiere un especial interés en los Proyectos de Leyes Fundamentales de 2 de diciembre de 1852 (BRAVO MURILLO) en cuyo Preámbulo se podía leer: "Persuadido el ánimo de S.M. de la necesidad de estas reformas, se ha dignado facultar competentemente a sus ministros para que pidan a las Cortes autorización a fin de plantear como leyes del Estado los proyectos siguientes:

1º. De Constitución.

2º. De organización del Senado. SÁNCHEZ-AGESTA considera que es la pieza mas importante de estos proyectos.<sup>518</sup> Sobre un total de trece artículos, se establecía una composición tripartita en base a:

- Senadores hereditarios: Grandes de España, a los que se exigía el cumplimiento de determinadas

---

<sup>518</sup> "Historia del Constitucionalismo español ". Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1.964. Pag.261.

cualidades,<sup>519</sup> (art. 1º) junto a aquellos Títulos del Reino a los que se exigía el pago de una renta mínima de 30.000 reales (art. 2º).

- Senadores natos, (miembros de la Familia Real, de la Iglesia y el Ejército. (art. 4º)
- Senadores vitalicios,<sup>520</sup> (art. 5º)

Esta configuración tripartita del Senado, suscitó grandes críticas por su composición hereditaria al ser considerada atentatoria con

---

<sup>519</sup> 1ª. Ser Grande de España por derecho propio. - 2ª. Ser español de nacimiento o hijo de padres españoles.- 3ª. Haber cumplido veinticinco años de edad.- 4ª. Pagar 30.000 reales, por lo menos de contribuciones procedentes de bienes raíces propios vinculados.

<sup>520</sup> "...haber cumplido cuarenta años y estar comprendido en alguna de las categorías siguientes: Ministros de la Corona, Presidentes de los Cuerpos Colegisladores, Grandes de España,...Embajadores,...Obispos,...Mariscales de Campo,...Los comprendidos en las categorías anteriores deberán además de disfrutar 30.000 reales de renta procedentes de bienes propios, de dotación o sueldos de cargos o empleos que no puedan perderse sino por causa justificada ...por la misma cantidad.

Decimacuarta. Títulos del Reino que paguen 15.000 reales de contribución procedentes de bienes raíces propios.

Decimaquinta. Los que paguen 20.000 reales de contribuciones directas con tres años de antelación, y que además hayan sido senadores, diputados a Cortes, diputados provinciales, alcaldes en pueblos de 30.000 almas o presidentes de Juntas o Tribunales de Comercio ".



el espíritu de igualdad que inspiraba el siglo y, muy especialmente por restituir a la nobleza un poder político perdido.<sup>521</sup>

En cualquiera de los tres supuestos el nombramiento correspondía al Rey (Arts. 7 y 8). Pero el examen del cumplimiento de las cualidades exigidas para el ejercicio del cargo de Senador era atribuido en pleno, al Tribunal Supremo de Justicia (Arts. 6 y 7).

Será, no obstante, el Texto Constitucional non nato de 1.856, el que dé lugar a una fuerte polémica entre quienes se mostraban partidarios de un sistema unicameral - tildando al sistema contrario de "complicación innecesaria y subversión del principio generador sobre el que descansa el gobierno representativo " -<sup>522</sup> frente a los partidarios de un bicameralismo, luego triunfante (artículo 16),<sup>523</sup> pero con una cámara senatorial de carácter vitalicio, donde la elección se reservaba al Rey.

---

<sup>521</sup> "Breve historia del constitucionalismo español. Tomás VILLARROYA. Editorial Planeta. Barcelona.1976. Pág. 77.

<sup>522</sup> "El Senado en España". BERTELSEN REPETTO. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid. 1.974. Pág. 130.

<sup>523</sup> "Las Cortes se componen de dos Cuerpos Colegisladores, iguales en facultades; el Senado y el Congreso de los Diputados ". (Art. 16 )

El Senado y su composición - señala FERNANDEZ SEGADO -,<sup>524</sup> se convirtieron, una vez mas, en uno de los temas mas conflictivos de la discusión constituyente. La Comisión que redactó las bases para la reforma propuso una organización y composición de la cámara alta sensiblemente parecida a la que tuviera en el texto de 1.845. La Comisión presentó su dictamen acompañado de tres votos particulares: el de OLÓZAGA, relativo a la organización del Senado; el de LASALA Y VARELA que rechazaba el bicameralismo, y el de RÍOS ROSAS, que no se diferenciaba de la mayoría en la organización de la cámara alta.

El voto particular de OLÓZAGA aceptaba el bicameralismo, pero rechazaba la organización que la mayoría de la Comisión quería para el Senado, y proponía en cambio, una segunda cámara de *elección popular por las mismas personas que escogían a los diputados y de duración limitada*.<sup>525</sup> A lo largo de la discusión se fue abriendo paso el voto de OLÓZAGA que, finalmente, sería aceptado casi en su integridad.

---

<sup>524</sup> " Las Constituciones Históricas Españolas ". F. FERNANDEZ SEGADO. Civitas. Madrid. 1.992. Pág. 252.

<sup>525</sup> El subrayado es nuestro.

De este modo, el Título III - artículos 17 al 23 - se reserva a un Senado, en el que va a aparecer limitado el número de sus miembros: tres quintas partes de los diputados (art. 17); siendo el número de Senadores proporcional a la población de cada provincia (art. 19). En cuanto al sistema de elección, se aplicará el mismo que para los diputados y "por los mismos electores " (art. 18).

En orden a lo dispuesto para su renovación, esta afectará a la cuarta parte de sus miembros, por orden de antigüedad, y coincidirá con la elección general de diputados, tanto en el supuesto de espiración del mandato como de disolución anticipada (artículo 22).

Por último, en cuanto a los requisitos exigidos para acceder al cargo de Senador, figuran contemplados en el Artículo 20,<sup>526</sup>

---

<sup>526</sup> "... ser español, mayor de cuarenta años y hallarse en uno de los cuatro casos siguientes:

1º. Pagar con dos años de antelación 3.000 reales de contribución directa. - 2º. Tener 30.000 reales de renta procedentes de bienes propios.- 3º. Disfrutar 30.000 reales de sueldo de un empleo que no se pueda perder legalmente sin previa formación de causa.- 4º. Percibir o tener declarado derecho a percibir 30.000 reales anuales por jubilación, retiro o cesantía.

Las fracciones de las cantidades expresadas en los cuatro casos anteriores no pueden acumularse para componer el total requerido ".

con una especial mención a las rentas que debían ser disfrutadas, en similares términos a los ya recogidos en los antecedentes inmediatos.

Aún antes de llegar a los albores de un verdadero constitucionalismo democrático heredero de la Revolución del 68, encontramos modificaciones sustantivas en la concepción de la Cámara Alta, en el ACTA ADICIONAL a la Constitución de 1.845,<sup>527</sup> y en la LEY CONSTITUCIONAL DE REFORMA de 1.857.<sup>528</sup>

Así en la primera, Acta Adicional - fórmula de compromiso que traducía la anexión de sus 16 artículos al restablecido Texto de 1.845 - se limitaba la primera creación de senadores a ciento cuarenta . Y sólo después el Rey, que veía de este modo restringida su facultad, podía proceder al nombramiento de Senadores (art. 3).<sup>529</sup>

Sin embargo, la reforma profunda del Senado se encuentra en la Ley Constitucional de Reforma, (artículos 14, 15, 16,

---

<sup>527</sup> R.D. de 15 de septiembre de 1856.

<sup>528</sup> R. D. de 17 de julio de 1.857.

<sup>529</sup> Ver artículos 14, 15 y 16 de la Constitución de 1.845.

17,18 y 28 de la Constitución) llegando a constituir - como señala FERNANDEZ SEGADO -<sup>530</sup> su verdadera esencia. Por su disposición, la Cámara estará compuesta por tres clases de senadores: hereditaria (art. 14, 17 y 18),<sup>531</sup> nombramiento regio (Arts. 14 y 15)<sup>532</sup> y miembros natos (art. 14),<sup>533</sup> que tendrán carácter vitalicio. Les es exigido también, el cumplimiento de determinadas condiciones (ser español, tener treinta años cumplidos, no estar procesado criminalmente ni inhabilitado en el ejercicio de sus derechos políticos y no tener sus bienes intervenidos) recogidas en el artículo 16.

---

<sup>530</sup> O. cit, Págs. 260 y ss.

<sup>531</sup> "De los Grandes de España por derecho propio que no sean súbditos de otra Potencia y que acrediten tener la renta de 200.000 reales procedentes de bienes inmuebles o de derechos que gocen de la misma consideración legal ". (Art. 14).

"La dignidad de Senador en los Grandes de España que acrediten tener la renta y requisitos expresados en el art.14,es hereditaria". (Art. 17 ).

"A fin de perpetuar la dignidad de Senador en sus familias, los Grandes de España podrán constituir vinculaciones sobre sus bienes en la forma y en la cantidad que se determinará por una ley especial ". (Art. 18 ).

<sup>532</sup> "De un número ilimitado de senadores nombrados por el Rey ". (art. 14 ).

<sup>533</sup> "De los hijos del Rey y del sucesor inmediato de la Corona que hayan cumplido veinticinco años. -

De los arzobispos y del Patriarca de las Indias.- De los presidentes de los Tribunales Supremos de Justicia y de Guerra y Marina. - De los capitanes generales del Ejército y Armada.-

Antes que el Texto de 1 de junio de 1.869 reciba el espíritu revolucionario de "La Gloriosa ", señala MERINO MERCHAN,<sup>534</sup> al analizar el reinado de Isabel II que, algo sí había cambiado; junto a los tradicionales partidos hasta entonces en pugna, conservadores y progresistas, aparecen los partidos democráticos que rechazaban el régimen monárquico como forma de Estado y de gobierno: republicanos de CASTELAR o SALMERÓN o federales<sup>535</sup> de PI Y MARGALL...

Y esta irrupción de los federales en la escena política será saludada en la propia configuración del Senado<sup>536</sup> - artículos 60 a 64 -. De concesión graciosa al federalismo mas que de solución práctica, entienden algunos autores,<sup>537</sup> el sistema de elección recogido en el artículo 60.

Pero a los efectos de nuestro Trabajo de investigación, cobra mas interés el hecho de que a pesar de mantenerse todavía un

---

<sup>534</sup> O. Cit. Pág. 117.

<sup>535</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>536</sup> Título III. Sección Segunda.

<sup>537</sup> De "Senado con pretensiones federales " lo califica CARRO MARTINEZ, en su obra: "La Constitución española de 1.869 ". Ediciones Cultura Hispánica. Madrid 1.952. Pág. 306, tras el que resulta visible la influencia del modelo americano.

cierto componente censitario - serán elegibles los 50 mayores contribuyentes por contribución territorial y los veinte mayores por subsidio industrial y comercial, de cada provincia - (art. 63). Pese a que, como señala FERNANDEZ SEGADO <sup>538</sup> y ello es una novedad sobre los Textos anteriores, a la ausencia de todo requisito de tipo pecuniario para ser senador - con la excepción antes contemplada -, ya que a las categorías no se exige ni la posesión de renta ni el pago de contribución. Así mismo, la cámara se renovaba por cuartas partes cada vez que hubiera elecciones generales de diputados (art. 64), y en todo caso cada tres años (art. 39).

Pero el Profesor ARCENEGUI,<sup>539</sup> va a poner de manifiesto una característica fundamental de este Senado, y es se apunta como una **cámara de representación territorial**, con cierta connotación **federal** y en abierta contradicción con el mandato del artículo 40,<sup>540</sup> le

---

<sup>538</sup> O. cit. Pág. 305 y ss.

<sup>539</sup> "Síntesis Histórica del Constitucionalismo Español ". Pag.137.

<sup>540</sup> "Los senadores y diputados representarán a toda la Nación, y no exclusivamente a los electores que los nombraren". (art. 40). Y, dando entrada también a la representación de los intereses locales: art. 37: "La gestión de los intereses peculiares de los pueblos y de las provincias corresponde respectivamente a los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, con arreglo a las leyes".

hacía alejarse de una total identidad con los sistemas que le habían servido de modelo.<sup>541</sup>

Cabe añadir, por último que, en contra de lo que cabría esperar, el debate constitucional entre los defensores del bicameralismo y del unicameralismo - propio del espíritu revolucionario - no fue intenso. Y además, el contenido del artículo 38<sup>542</sup> viene a corroborar el triunfo de la primera tesis.

No obstante, poco puede importarnos que la aportación del espíritu federal en el Senado de 1.869 tuviera sólo un carácter testimonial, y que respondiera a las pautas de un modelo generalizado de un determinado instante político antes que a un cambio específico de la realidad española. Aquello que nos preocupa se circunscribe a la irrupción tímida, si se quiere balbuceante, de una alternativa distinta a la configuración del modelo unitario que conllevaba también la sustitución

---

<sup>541</sup> Estados Unidos, Suiza y las distintas repúblicas americanas.

<sup>542</sup> "Las Cortes se componen de dos Cuerpos Colegisladores, a saber: Senado y Congreso. Ambos Cuerpos son iguales en facultades excepto en los casos previstos en la Constitución".



del régimen monárquico por el "nuevo" orden republicano. La semilla germinada en "La Federal" constitucionalizará el primer brote.

Sin perjuicio de lo ya expuesto en el Capítulo Primero sobre el Proyecto Constitucional de 1.873,<sup>543</sup> señalaremos, ahora que, la influencia de la concepción republicano - federal de Pi i MARGALL anula cualquier posible polémica. Si bien es cierto, también, que la decisión consensuada entre republicanos "antiguos y modernos" de atribuir a las Cortes Constituyentes "la definición y la organización de la nueva forma de Gobierno",<sup>544</sup> hizo imposible determinar si estamos en presencia de una república unitaria<sup>545</sup> o federal.<sup>546</sup>

El Proyecto presta acogida nuevamente al bicameralismo:  
Al configurar un Senado cuyo sistema de elección se atribuye a las

---

<sup>543</sup> Ya citamos entre sus Antecedentes, el Proyecto de 1.873 de SALMERÓN y CHAO, las " Bases para la Constitución Federal de la Nación Española y para la del Estado de Cataluña " de 1.868, obra de ALMIRALL

<sup>544</sup> PI I MARGALL.. "El reinado de AMADEO DE SABOYA y la República de 1.873 ". Hora H. Págs. 120 y ss.

<sup>545</sup> Como señala FERNANDEZ SEGADO. O. cit. Pág. 332 con la aprobación, el 11 de marzo de 1.873 de la ley de Convocatoria de Cortes Constituyentes, y en virtud de lo dispuesto en su artículo 1º, se establecía una novedad importante como era el " retomo al unicameralismo ": sólo el Congreso de los Diputados conformarían las nuevas Cortes.

<sup>546</sup> Nos remitimos al Capítulo I en cuanto a la organización territorial.

Cortes de cada Estado (art. 52), - elegidas por sufragio universal (art. 94) y excluyéndose la intervención directa o indirecta del poder federal (art. 95) - interpreta la nueva forma estatal. El número de Senadores por cada Estado queda fijado en cuatro, ajeno, por tanto a criterios de importancia o población.

El Senado <sup>547</sup> se renovará en su totalidad cada dos años (art. 53 y 55). Las corrientes sociopolíticas imperantes determinan que los requisitos exigidos <sup>548</sup> para la condición de senador se muestran en total disonancia con los establecidos en secuencias anteriores .

Bajo el epígrafe "Facultades Especiales del Senado "- Título VIII -, se excluye a la Cámara de la iniciativa legislativa, correspondiéndole exclusivamente examinar si las leyes del Congreso - función de control - desconocen junto a los derechos de la personalidad humana, los poderes de los organismos políticos y la propia Constitución "las facultades de la Federación ". Por tanto, requisito previo para la

---

<sup>547</sup> Del mismo modo que lo establecido para el Congreso.

<sup>548</sup> "...el carácter de ciudadano español y cuarenta años de edad".

promulgación de la ley - (atribuida al Presidente de la República) - <sup>549</sup> "en toda la Nación" será que el Senado preste su conformidad (art. 70).

Pese a ello, si llegara a apreciarse la lesión de algún derecho o poder, o la vulneración de algún precepto constitucional, habrá de ser nombrada una comisión mixta que vendrá obligada a someter su decisión al Congreso. La ratificación del Senado supone la suspensión de la promulgación de la ley durante el año en que ha sido presentada. Promulgación que podía volver a quedar en suspenso durante otro año si el Ejecutivo <sup>550</sup> planteaba objeciones a la misma y tras ser devuelta al Senado, este mantenía su decisión. Si hubieran transcurrido tres años correspondería al Presidente de la República la promulgación de esta ley en toda la Federación.<sup>551</sup> Todo ello sin perjuicio de la atribución al Tribunal Supremo - artículo 77- del control de constitucionalidad de las leyes.

---

<sup>549</sup> Artículo 82. Párrafo 1º.

<sup>550</sup> Artículo 82.2º.

<sup>551</sup> Artículo 70.

Gobernar es "concertar hasta donde es hacedero voluntades y hechos diferentes, con el propósito de que toda fuerza moral y física coincida para la realización de los fines útiles y justos que los hombres anhelamos ". Y esta idea de la gobernación - señala FERNANDEZ SEGADO <sup>552</sup> - inspirará la edificación del sistema político de la Restauración.

El Texto Constitucional de 30 de junio de 1.876 se asienta, como no podía ser de otra manera, en estos principios: "Invocando toda la historia de España ...sólo quedaban intactos dos principios: el principio monárquico, el principio hereditario...y de otra parte, la institución secular de las Cortes ". <sup>553</sup> Y en lógica correspondencia, la proclamación del Poder Legislativo y del Poder Real como depositarios, de manera conjunta, de la soberanía nacional: <sup>554</sup> pero además, "...Rey y Cortes no pueden discutir entre sí - como antes -

---

<sup>552</sup> O. cit. Págs. 366 y ss.

<sup>553</sup> SANCHEZ AGESTA. " Historia del Constitucionalismo español ". Pág. 318.

<sup>554</sup> Elementos en los que se basa la doctrina de la "constitución interna", de CÁNOVAS DEL CASTILLO.

porque son entidades incompletas, que necesitan obrar juntamente para ser realmente soberanas ".<sup>555</sup>

Siguiendo esta concepción, no puede resultarnos extraño que el Senado se convierta en sujeto de especial interés<sup>556</sup> en el momento constituyente. El Texto aprobado le dedica su Título III - Arts. 20 a 26 - anteponiéndolo así, al que reserva al propio Congreso de los Diputados.

La composición vuelve a ser tripartita: Senadores por derecho propio - ( artículo 21),<sup>557</sup> - vitalicios nombrados por la Corona - la

---

<sup>555</sup> FERNANDEZ SEGADO. O. cit. Pág. 367.

<sup>556</sup> Como señala T. VILLARROYA. " Breve Historia del constitucionalismo español ". Editorial. Planeta. Barcelona 1.976. Pág. 118: "... una vez mas, los autores, los defensores, los críticos del proyecto constitucional prestaron atención detenida y singular a la organización del Senado; una vez más se modificó su composición; una vez más se consideró que tal modificación era la principal novedad que aquel proyecto introducía en las tradiciones parlamentarias españolas ".

<sup>557</sup> "El orden de numeración de los cinco tipos diferentes de senadores por derecho propio que sigue el artículo 21 iba a tener su trascendencia. Y ello porque al limitarse el número de senadores por derecho propio y de nombramiento regio a un máximo de 180, podía suceder que no hubiera vacantes suficientes para todos aquellos que tuvieran derecho a ser senadores. Se hacia preciso entonces determinar un orden de preferencia; y el artículo 61 de la Ley Electoral para elección de senadores, de 8 de febrero de 1.877, iba a hacer coincidir ese orden con el determinado por el artículo 21 de la Constitución ". FERNANDEZ SEGADO. O. cit. 396.

suma de ambos no podía exceder de 180 -, junto a otros 180 miembros elegidos "por las Corporaciones del Estado y mayores contribuyentes en la forma que determine la ley ". (art. 20). <sup>558</sup> Esta elección, sin embargo, venía ya predeterminada por la necesaria adscripción de esta categoría de senadores a aquellos reseñados en el artículo 22, a los que se exigía disfrutar de determinadas rentas . Además de aquellos otros requisitos de acceso a la condición de senador, que podríamos denominar de carácter general, y que aparecen contemplados en el artículo 26. <sup>559</sup>

Con este tercer tipo de senadores - señala FERNANDEZ SEGADO - , <sup>560</sup> parece claro que los constituyentes de 1.876 iban a introducir un carácter claramente corporativo en nuestra Cámara alta, lo que desde luego, implicaba una importante novedad. Novedad a la que había que añadir la propia composición tripartita del Senado, pues si bien las Constituciones precedentes habían conocido senadores por derecho propio, por designación regia o por elección, nunca habían conjugado

---

<sup>558</sup> En el artículo 22 se enumeran los senadores que podrán ser nombrados por el Rey o por elección de las Corporaciones del Estado y mayores contribuyentes.

<sup>559</sup> "Para tomar asiento en el Senado se necesita ser español, tener treinta y cinco años cumplidos, no estar procesado criminalmente ni inhabilitado en el ejercicio de sus derechos políticos, y no tener sus bienes intervenidos".

<sup>560</sup> O. cit. Pág. 398.

estos tres modos de reclutamiento con los que pretendía llevar a la alta cámara representaciones de todas las clases sociales.

Antes de referirnos, para concluir, a las competencias atribuidas por la Constitución a ambas Cámaras, señalaremos que ésta sólo contemplaba la renovación, por mitad y cada cinco años, para los senadores electivos y en su totalidad para el supuesto de disolución regia (art. 24). Se recogía, así mismo, la posibilidad de ser miembro del gobierno y senador o diputado pudiendo tomar parte en las discusiones de ambas cámaras (art. 58).<sup>561</sup>

Si bien se parte de un reconocimiento, fundamentalmente teórico, en cuanto a una misma atribución de facultades al Senado y al Congreso, y la primacía de este último parece clara: leyes sobre contribuciones y crédito público (art. 42), nombramiento de Presidente y Vicepresidentes del Senado como facultad regia (art.36),<sup>562</sup> ... Es lo cierto, sin embargo, que ambas cámaras gozaban de autonomía reglamentaria (art. 34); era preceptiva la reunión simultánea de las dos

---

<sup>561</sup> Sólo tenían reconocido derecho a voto en la cámara de la que fueran miembros. (art. 58).

<sup>562</sup> No ocurría lo mismo con el Congreso, según lo dispuesto en el artículo 35.

cámaras, con una única excepción: que el Senado ejerciera funciones judiciales - art. 38 -. Así, en el caso de hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, correspondía al Senado juzgar la acusación realizada por el Congreso (art. 45. Párrafo 3º).

Importancia especial reviste que tanto la potestad - Arts. 18, 45 -, como la iniciativa - art. 41 - legislativas aparecen atribuidas conjuntamente al Rey y a las Cortes, como teórico cumplimiento de los pilares en que aquella se asienta. Sin omitir, claro está, el ejercicio de la sanción real que implicaba realmente un derecho de veto, al establecer que: "Si uno de los Cuerpos Colegisladores desechase algún proyecto de ley o le negare el Rey la sanción, no podrá volverse a proponer otro proyecto de ley sobre el mismo objeto en aquella legislatura " <sup>563</sup>

Cabe recordar, por último, que va a ser el desarrollo de una práctica parlamentaria cada vez mas consistente la que determinará la responsabilidad política del gobierno en su actuación colegiada. De tal suerte que este mecanismo de control funcionaba del modo siguiente:

---

<sup>563</sup> "Si uno de los Cuerpos Colegisladores desechare algún proyecto de ley o le negare el Rey la sanción, no podrá volverse a proponer otro proyecto de ley sobre el mismo objeto en aquella legislatura ". (Art. 44)



presentado un importante proyecto legislativo del Gobierno a la Cámara, si ésta lo rechazaba implícitamente implicaba una retirada de la confianza al ejecutivo. Ante esta situación cabían dos posibilidades, o bien el Gobierno dimitía o bien se procedía a la disolución de las Cortes mediante Real Decreto. Es en este momento donde entraba en juego la prerrogativa regia que resultaba decisoria a este respecto para resolver el enfrentamiento entre legislativo y ejecutivo.<sup>564</sup>

Para concluir, y como ya indicáramos en las primeras páginas de este apartado, el hecho de que el sistema unicameral no constituya sino excepción<sup>565</sup> a lo largo de nuestra historia constitucional, es puesto de manifiesto por el propio Anteproyecto de Constitución de 6 de julio de 1.931: "Prolongados debates hemos mantenido a propósito de si había de establecerse el régimen bicameral o el unicameral; ello demuestra que reflejábamos exactamente las vacilaciones del país, profundamente dividido en este punto".

---

<sup>564</sup> O. cit. Pág. 156.

<sup>565</sup> "Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá ". Artículo 27. Constitución de 19 de marzo de 1.912.

Pese a ello, o aún mejor, por ello, el propio Anteproyecto vino a establecer el ejercicio de la potestad legislativa por el Congreso, al que correspondía la representación política, junto al Senado encargado de representar los intereses sociales organizados.<sup>566</sup> Para incluir de este modo su redacción definitiva, en la Constitución de 9 de diciembre de 1.931: "La potestad legislativa reside en el pueblo, que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados".<sup>567</sup>

El criterio unicameral se impuso,<sup>568</sup> por el ardor que en tal tarea pusieron socialistas (JIMÉNEZ DE ASÚA, PRIETO), radical - socialistas (ALÁS) y, en fin los partidos de "Acción Republicana" y "Agrupación al Servicio de la República", coincidentes todos ellos en considerar antidemocrático la persistencia de segundas Cámaras...

El anteproyecto de Constitución de la Dictadura de PRIMO DE RIVERA establecía que:

---

<sup>566</sup> Artículo 33.

<sup>567</sup> Artículo 51.

<sup>568</sup> MERINO MERCHAN. O. cit. Págs. 207 y ss.

*"Las Cortes del Reino estarán constituidas por un solo Cuerpo legislador, compuesto de diputados que serán elegidos por cinco años y podrán ser reelegidos indefinidamente, y de los diputados de nombramiento Real ". (Artículo 54).<sup>569</sup>*

Ya en el Régimen de FRANCO:

*"Las Cortes se componen de los Procuradores comprendidos en los apartados siguientes:*

*a) Los miembros del Gobierno.*

*b) Los Consejeros Nacionales*

*c) El Presidente del Tribunal Supremo de Justicia ... (...)*

Según disponía el artículo 2 º, apartado I de la Ley Constitutiva de las Cortes de 17 de julio de 1.942.

---

<sup>569</sup> Título VI del Anteproyecto de Constitución de la Monarquía Española de 1.929.

## 1.2.- La Ley para la Reforma Política como Antecedente Pre-Constitucional

*“Las Cortes se componen del Congreso de los Diputados y del Senado “. (Art. 2. 1)*

*“Los Senadores serán elegidos en **representación de las Entidades Territoriales**. El Rey podrá designar para cada Legislatura Senadores en número no superior a la quinta parte de los designados “. (Art. 2. 3).*

En España - señala FERNANDEZ SEGADO - ,<sup>570</sup> la Ley para la Reforma Política, de 4 de enero de 1.977, iba a resultar un condicionante decisivo en la ulterior constitucionalización del modelo parlamentario bicameral. La citada Ley creó una estructura bicameral, quizá con la finalidad de equilibrar los posibles excesos del Congreso en lo que ya se preveía como proceso constituyente. El notable papel desempeñado por el Senado en ese proceso convertía en quimérica la opción unicameral en la Constitución.

---

<sup>570</sup> “Sistema Constitucional Español “. Pág. 574

Esta Ley venía a establecer que la Cámara resultante de las primeras Elecciones Generales tendría un total de 207 Senadores: cuatro por cada provincia y uno mas por cada provincia insular. Los territorios de Ceuta y Melilla, contarían con dos representantes respectivamente. El mandato tendría una duración de cuatro años (Art. 2 párrafo 4º). Y el Senado, así constituido, gozaba también de autonomía para la elaboración de su Reglamento y para la elección de su presidente, conforme a lo dispuesto en el párrafo 5º del artículo 2º.

En virtud de lo dispuesto en las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda, respectivamente, la elección de los Senadores se haría por sufragio universal, directo y secreto de los españoles, que habiendo alcanzado la mayoría de edad, residieran en el respectivo territorio y siguiendo criterios de escrutinio mayoritario.

La Cámara Alta, pese a quedar apartada de la iniciativa de reforma,<sup>571</sup> era requerida la aprobación por mayoría absoluta de los miembros de ambas Cámaras, para cualquier procedimiento de

---

<sup>571</sup> Art. 3. 1 L. R. P.

reforma.<sup>572</sup> Aquí, del mismo modo que lo dispuesto para la tramitación de los proyectos de ley ordinaria, (art. 4º), le corresponderá al Senado deliberar sobre el texto que, previamente haya obtenido la aprobación del Congreso.

Para nuestro Trabajo reviste, sin duda, especial interés esa primera aproximación y reconocimiento de los miembros de la Cámara Alta como representantes de las Entidades Territoriales, pues ese y no otro es el objeto del presente Capítulo.

## **2. - El Senado en el Texto Constitucional: De la Representación Territorial**

Artículo 69 1. *"El Senado es la Cámara de representación territorial.*

---

<sup>572</sup> Art. 3. 2. L. R. P.

*2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.*

*3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las tres islas mayores, Gran Canaria, Mallorca y Tenerife, y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.*

*4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.*

*5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro mas por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos. Que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional*

*6. El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara* <sup>573</sup>

Previamente el artículo 66 en su párrafo primero establece la composición bicameral de las Cortes - formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado -, en cuanto representantes de la soberanía popular.

A ambas Cámaras, conjuntamente queda atribuida el ejercicio de la potestad legislativa, - "La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado..." <sup>574</sup> la aprobación de los Presupuestos y el control de la acción de Gobierno, <sup>575</sup> además de las competencias que les vengán atribuidas por la propia Constitución. <sup>576</sup>

Del contenido de los dos preceptos anteriores se desprende un aparente homologación entre ambas Cámaras. Sin

---

<sup>573</sup> 256 Miembros.

<sup>574</sup> Artículo 87, párrafo 1º, de la Constitución.

<sup>575</sup> Párrafo 2º del artículo 66 de la Constitución.

<sup>576</sup> Artículos 108 y 109 del Reglamento del Senado, en orden a la iniciativa legislativa.



embargo la realidad demuestra que el Senado aparece subordinado al Congreso: En atención a las funciones legislativas, y sirvanos ello como ejemplo, la Cámara Alta queda excluida de la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas - art. 81. 2 -; el debate, la votación, así como la convalidación o derogación de los decretos leyes, serán atribuidas al Congreso, si bien para su tramitación como decreto ley por el procedimiento de urgencia, se imponga la necesidad de su tramitación por las Cortes. Lo mismo cabe señalar de los proyectos de ley, tras ser aprobados por el Consejo de Ministros (art. 88.1).

La facultad reconocida al Senado de oponer su veto a un proyecto de ley, orgánica u ordinaria, aprobado por el Congreso de los Diputados, en base a lo dispuesto en el art. 90, no excluye por completo la presentación del citado proyecto al Rey para su sanción . Ya que el texto vetado puede obtener su ratificación, bien por mayoría absoluta del Congreso e, incluso por mayoría simple si hubieran transcurrido dos meses desde la interposición del mismo.<sup>577</sup>

---

<sup>577</sup> Artículo 90, párrafo 2º de la Constitución española.

Pero la manifestación, sin duda, mas relevante de este bicameralismo imperfecto, es aquella que hurta al Senado un papel decisorio en cuanto a la aprobación de los Estatutos, ya que los que sean tramitados por lo dispuesto en el artículo 143 de la Constitución se someterán al procedimiento legislativo ordinario. Mientras que en los del 151, los proyectos habrán de ser remitidos a la Comisión Constitucional del Congreso, correspondiendo, sin embargo al Pleno del Senado la ratificación, pero "sin que resulte admisible la presentación de enmiendas al texto. ( Art. 143. 2 del Reglamento del Senado).

Pese a lo arriba indicado, podríamos excluir, si bien que a modo de ejemplo, lo establecido en orden a la iniciación del procedimiento por el Senado - art. 74.2 - en las decisiones de las Cortes Generales sobre los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas - art. 145.2 -, así como en lo relativo a la distribución entre las Comunidades Autónomas de los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158. 2).

Sin duda, goza de especial trascendencia, la atribución al Senado - art. 155 -, tras su aprobación por mayoría absoluta, de la adopción de las medidas necesarias para obligar a una Comunidad

Autónoma al cumplimiento forzoso de las obligaciones impuestas por la Constitución (u otras leyes) o, para la protección del interés general de España frente a la actuación de una Comunidad que atente gravemente contra él.

Por último, y en cuanto a la participación del Senado en el Procedimiento de Reforma Constitucional, - Arts. 166 y ss. -, nos remitimos a aquello que habrá de ser expuesto en el Capítulo V.

Es necesario recordar que la adopción de un bicameralismo, desarrollado de un modo imperfecto y asimétrico (Arts. 86, 90, 99, 108, 113, 114 y 155), como señala el Profesor FRAGA IRIBARNE,<sup>578</sup> cuyo funcionamiento efectivo ha confirmado ampliamente esta orientación constitucional, sin que aún podamos prever el rendimiento efectivo del Senado en los temas autonómicos, no fue objeto de grandes debates. La razón fundamental y casi única se encontraba en el condicionante que, tras lo manifestado en el apartado anterior, supuso la adopción de ese modelo en la Ley para la Reforma Política.

---

<sup>578</sup> "Introducción al Comentario al Título III". "De las Cortes Generales", en " Comentarios a la Constitución Española ". Tomo VI. Pág. 16.

Pero de modo muy especial, el reconocimiento por el artículo segundo del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, junto a su desarrollo posterior en el Título VIII, venían a condicionar la decisión, si bien que formal, de convertir la Cámara Alta en una institución dotada de capacidad y eficacia suficientes para representar a los nuevos Entes territoriales creados.

Sin embargo, la polémica prefirió asentarse en torno al modelo a seguir por la Alta Cámara. Esto es, *Cámara de reflexión* o *Cámara de representación territorial*. Y ello porque como acredita el común de la doctrina, la pervivencia de una segunda sede parlamentaria se justifica, tras la pérdida de buena parte de sus caracteres originales como consecuencia del empuje democrático,<sup>579</sup> en los Estados federales en donde la representación de las comunidades territoriales, acogida por las Cámaras Altas, encuentra un perfecto ensamblaje en el modelo federativo. En el mismo sentido J. ELIZALDE PEREZ<sup>580</sup> afirma que, la principal justificación teórica del bicameralismo es, en nuestro tiempo, la

---

<sup>579</sup> FERNANDEZ SEGADO. O. cit.: " El sistema ... ". PAG. 574.

<sup>580</sup> " Artículo 69 " en " Comentarios a la Constitución Española de 1.978 ". Tomo VI Pág. 148 Madrid. 1.989.

distribución territorialmente diferenciada del poder, generalmente vinculada al tipo de Estado federal. Asimismo, R. PUNSET<sup>581</sup> insiste en que la representación de las entidades territoriales en las Cámaras Altas, como resulta bien notorio, debe su aparición al surgimiento del Estado Federal, forma estatal de la que al cabo del tiempo se ha hecho virtualmente indispensable (...).

Si bien no vamos a entrar en el análisis de las posiciones adoptadas por los representantes de las diferentes formaciones políticas sobre el modelo a seguir a lo largo del largo iter constitucional, sí que creemos interesante incluir aquí la defensa que las minorías nacionalistas, con el apoyo de los comunistas, llevaron a cabo para el establecimiento de un Senado de representación de las nacionalidades, en términos similares a los recogidos en el Borrador del Texto Constitucional de 1.977: "a través del Senado, los diferentes pueblos de España en él representados colaboran en la legislación y la Administración del Estado mediante las competencias que le atribuye la Constitución".<sup>582</sup>

---

<sup>581</sup> " El Senado y las Comunidades Autónomas " Editorial. Tecnos. Madrid 1.987. Págs. 110 y ss.

<sup>582</sup> Artículo 67. 2 del Borrador Constitucional.

La elección correspondía a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, por un periodo igual al de la propia legislatura, con arreglo a un sistema de representación proporcional y a razón de un senador por cada territorio, uno más por cada una de las provincias existentes en el momento de promulgación de la Constitución en él integradas y uno más por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000 “.<sup>583</sup> Situación un tanto alejada de la postura actual de inhibición en cuanto a las iniciativas de reforma de la Cámara, sin olvidar, y no como anécdota, la incomparecencia del Lehendakari vasco en los debates sobre el Estado Autonómico, celebrado en 1.995. (Nos remitimos al apartado cuarto de este mismo Capítulo donde volverá a ser tratado).

Sin embargo, y como se desprende del contenido del artículo 69, la Constitución de 1.978 va a reconocer tres tipos de Senadores:

---

<sup>583</sup> Artículo 67. 2 del Borrador Constitucional.

- Aquellos que son elegidos en cada **provincia**,<sup>584</sup> por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. ( Con un mandato de cuatro años de duración, salvo disolución anticipada de la Cámara) .
- Aquellos cuya designación corresponde a las Asambleas Legislativas de las **Comunidades Autónomas**<sup>585</sup> de acuerdo con lo que establezcan sus Estatutos.
- En base a un criterio poblacional (p. 5º), por cada millón de habitantes, se designará un senador mas por cada Comunidad Autónoma.

De este modo, el Estatuto de Cataluña dispone que:

*"Corresponde también al Parlamento de Cataluña:"*<sup>586</sup>

---

<sup>584</sup> En número de cuatro, según lo previsto en el párrafo 1º y las excepciones de las provincias insulares - párrafo 3º -, junto a las poblaciones de Ceuta y Melilla contenidas en el párrafo 4º.

<sup>585</sup> Si bien el Texto reconoce esta facultad además de a las Asambleas Legislativas, al "órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma ".

<sup>586</sup> El Parlamento será elegido por un periodo de cuatro años, por sufragio universal, libre... (Art., 30.1).

*1.- Designar a los senadores que representarán a la Generalidad en el Senado. Esta designación deberá hacerse en convocatoria específica para este tema y en proporción al número de diputados de cada grupo parlamentario. Los senadores designados según lo dispuesto en este artículo deberán ser diputados del Parlamento de Cataluña y cesarán como senadores, aparte de los dispuesto en esta materia por la Constitución, cuando cesen como diputados (art. 34).*

El Reglamento del Parlamento catalán,<sup>587</sup> atribuye a la Mesa y a la Junta de Portavoces la competencia para designar el número de senadores que con respeto a criterios de proporcionalidad, habrán de corresponder a cada grupo parlamentario. <sup>588</sup> —

En iguales términos viene a manifestarse, por su parte, el Estatuto del País Vasco (art. 28. A). <sup>589</sup> Los senadores de esta Comunidad, tres en total, serán elegidos en reunión plenaria del

---

<sup>587</sup> Art. 132.2

<sup>588</sup> El número de senadores autonómicos para esta Comunidad Autónoma es de seis.

<sup>589</sup> "Corresponde, además, al Parlamento Vasco: a) Designar los Senadores que han de representar al País Vasco, según lo previsto en el artículo 69. 5 de la Constitución, mediante el procedimiento que al efecto se señale en una Ley del propio Parlamento Vasco que asegurará la adecuada representación proporcional "



Parlamento Vasco entre los propuestos por los distintos Grupos Parlamentarios.<sup>590</sup>

Sobre las especificidades señaladas por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 40/1.981 de 18 de diciembre, y que se derivan de la designación de Senadores representantes de las Comunidades Autónomas, nos remitimos., así como al apartado siguiente en el que se tratará el Texto Refundido del Reglamento del Senado.

Por último, y sin perjuicio del desarrollo de los dos siguientes apartados, hemos de concluir el rechazo unánime de la doctrina a la hora de considerar la Cámara surgida de la Constitución vigente, como órgano parlamentario de representación territorial. Así VANDELLI,<sup>591</sup> manifiesta que no parece correcto que el Senado, a la vista de su composición, pueda ser considerado, en general, expresión de las autonomías regionales y locales (...) el Senado asume una neta connotación de *Cámara de reflexión* con funciones de verificación, perfeccionamiento y corrección de decisiones ya adoptadas. A su

---

<sup>590</sup> Artículo 5. I de la Ley de 18 de marzo de 1.981, encargada de regular la designación de Senadores representantes del País Vasco.

<sup>591</sup> O. cit. Págs. 150 y ss.

configuración como "Cámara de reflexión" se han referido también los Profesores SANCHEZ AGESTA<sup>592</sup> y ALZAGA.<sup>593</sup>

Por su parte, R. PUNSET,<sup>594</sup> califica la definición contenida en el párrafo 1º del artículo 69, como una fórmula esencialmente huera - sin correspondencia con el resto del articulado constitucional - o, a lo sumo, como la cobertura pía de un deseo frustrado o de un penoso compromiso. El Senado español, en efecto, no es una verdadera Cámara de representación territorial en los ámbitos orgánico y funcional.

Por último,... si la existencia de una Cámara Alta en nuestra estructura parlamentaria - señala FERNANDEZ SEGADO,<sup>595</sup> - aparte obviamente de motivos de racionalidad - como que el Senado coadyuve a que nuestro Parlamento sea una plataforma de entendimiento y de compromiso -, debe responder a la necesidad de complementar la

---

<sup>592</sup> O. cit. Pág. 268, donde defiende la actuación del Senado en cuanto " proceso de moderación de las decisiones a las que añade un instrumento de corrección ".

<sup>593</sup> "Constitución". Pág. 575: como " papel adjudicado por la Constitución al Senado "

<sup>594</sup> O. cit. Pág. 91.

<sup>595</sup> O. cit. Pág. 576.

representación del Congreso, mediante un criterio de territorialidad, exigible no sólo en los Estados Federales, sino también en los que como el nuestro, se nos presentan como Estados unitarios complejos, la realidad nos muestra que el Senado perfilado por la Constitución de 1.978 queda muy lejos de dar una adecuada respuesta a aquella exigencia.

**3. - Texto Refundido del Reglamento del Senado** (Aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1.994)<sup>596</sup>

Los lentos como precavidos pasos para lograr la conversión del Senado español, - dilatando una reforma constitucional inevitable -, en una auténtica Cámara de representación territorial, cauce de expresión de los Entes Autonómicos, que sirviera de justificación

---

<sup>596</sup> BOE núm. 114, de 133 de mayo de 1.994.

constitucional a su existencia,<sup>597</sup> concitaron una esperanza, pronto se demostraría que infundada, en el Texto Refundido del Reglamento del Senado.

“La Mesa del Senado - expone el Texto modificado - en su reunión de 3 de mayo de 1.994, oída la Junta de Portavoces, de conformidad con la disposición adicional de la reforma del Reglamento del Senado en lo que atiende a la **potenciación de su función territorial...**”.

Para conseguirlo, y como reconocimiento de una pieza fundamental para las distintas realidades diferenciales, como es el **idioma**, se faculta al Presidente, en su primera intervención ante el Pleno de la Cámara, a utilizar además de la lengua oficial del Estado, aquellas otras “lenguas que tengan el carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y el correspondiente Estatuto de Autonomía ” (art. 11 bis). El mismo precepto continúa con una

---

<sup>597</sup> Como infundada también fue la efímera alegría de su nueva reforma del 24 de octubre de 1.995.

aclaración tan superflua como innecesaria al advertir que el contenido de esta intervención "será idéntico en las diferentes lenguas". Una razón maledicente podría hallar justificación a su existencia en la dificultad que para el Pleno de la Cámara ofrecería su simultánea verificación...

En el mismo sentido, durante la sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas dedicada a efectuar el balance de la Situación del Estado de las Autonomías,<sup>598</sup> las intervenciones podrán ser realizadas, además de en castellano, en cualquiera de las lenguas que tengan carácter oficial en alguna Comunidad Autónoma. Dichas intervenciones serán reproducidas íntegramente, además de en castellano en las lenguas que se hayan realizado, en el Diario de Sesiones de la Cámara (art. 56. Bis 7. 2). Por último, tanto los ciudadanos como las instituciones ven reconocida, por la Disposición Adicional Cuarta, la utilización de cualesquiera de "las lenguas españolas" para dirigirse por escrito al Senado. Siendo, aquí sin duda indispensable la aclaración contenida en su último inciso: "En este supuesto la Cámara facilitará la **traducción** a efectos de su correspondiente tramitación".

---

<sup>598</sup> Art. 56 bis 7. 1.

Por su parte, el Título III (De la organización y funcionamiento del Senado), introduce como novedad específica de la función territorial que se pretende atribuir, la Sección Segunda,<sup>599</sup> bajo el epígrafe **“De la Comisión General de las Comunidades Autónomas”** (Arts. 55 a 56 bis 8). Estamos ante una Comisión de naturaleza Legislativa, a tenor de lo dispuesto en el artículo 49. 3,<sup>600</sup> y en la que se permite a cada Grupo parlamentario designar el doble de los miembros que les correspondan en las demás Comisiones (art. 51. 3). Especial interés reviste las Funciones que le vienen reconocidas por el artículo 56. De entre ellas destacaremos: la iniciación de los trámites informativos, de estudio o de seguimiento de aquellas materias de naturaleza autonómica que sean, a su vez, competencia de las Comunidades Autónomas; informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado; deber de conocer de los convenios celebrados entre sí por las Comunidades Autónomas, para la prestación y

---

<sup>599</sup> Dedicada antes de la Reforma a tratar “ De la Comisión de Gobierno Interior “. Artículos 55 y 56.

<sup>600</sup> El antiguo artículo 49. 1, establecía que “Las Comisiones del Senado serán Generales, Legislativas, no Legislativas Permanentes, de Investigación o Especiales”. Encontrando en su párrafo 3 la de “Autonomías y Organización y Administración Territorial”, encuadrada dentro de las Legislativas. Contemplando también, como podemos ver, el Texto Refundido el cambio de nombre de la citada Comisión.

gestión de servicios, cuando sean de su competencia,<sup>601</sup> así como pronunciarse, en la celebración de acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas, que requieran autorización de las Cortes Generales.

En cuanto a las relaciones con el Ejecutivo: éste informará a la Comisión de los acuerdos que haya celebrado con las Comunidades Autónomas; de los procedimientos formalizados ante el Tribunal Constitucional contra normas o actos de las Comunidades, debiendo emitir un informe periódico sobre la conflictividad del Estado y los Entes Autonómicos; la Comisión conocerá también de los acuerdos adoptados por los órganos de cooperación, especialmente el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

A sensu contrario, le corresponderá a la Comisión General de las Comunidades Autónomas informar: de la atribución, por las Cortes Generales, a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas, de la facultad de dictar normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Además, la

---

<sup>601</sup> En el caso de proyectos o proposiciones de ley, se estará a lo dispuesto en los artículos 104.1 y 107 en cuanto a los plazos. (Artículo 56 b )

Comisión asumirá, por sí misma, funciones de seguimiento y control sobre estas normas, sin perjuicio del que haya de ser ejercido por los Tribunales y las Cortes Generales; sobre las iniciativas por las que el Estado acuerda la transferencia o delegación de facultades de titularidad estatal y de las formas que, relativas a su control se reserva el Estado; informar sobre la dotación, distribución y regulación del Fondo de Compensación Interterritorial corrigiendo los desequilibrios interterritoriales que de su aplicación pudieran derivarse .

Por su interés destacaremos su función informadora de aquellas iniciativas del Gobierno dirigidas a solicitar la autorización del Senado para la adopción de medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales y legales, o prevenir su actuación *cuando atente gravemente al interés general de España* <sup>602</sup>

Se reconoce a la Comisión General de las Comunidades Autónomas el ejercicio de la iniciativa legislativa mediante proposiciones de ley, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 108, y del que

---

<sup>602</sup> Según lo dispuesto en los artículos 155. 1 de la Constitución y 189 del Reglamento del Senado.



se hace, sin duda, necesario destacar su remisión, una vez aprobadas, al Congreso de los Diputados donde se procederá a su tramitación.

Por último, se recoge una función de carácter general, por la que se atribuye, a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, el ejercicio de todas aquellas funciones no legislativas atribuidas por el Reglamento a las Comisiones de la Cámara, junto a aquellas otras que pudieran serle encomendadas por la Mesa, *siempre que estén relacionadas con cuestiones autonómicas*.

Con objeto de lograr una mayor representatividad territorial <sup>603</sup> se permite, a aquellos Senadores designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, aún sin ser miembros de la Comisión General, la asistencia a las sesiones de la misma - de cuyas celebraciones habrán de ser advertidos con la antelación suficiente que permita su asistencia - e, incluso hacer uso de la palabra en todos los debates, tras su correspondiente inscripción en el registro de oradores. En el mismo sentido habrá de entenderse, la facultad de la Comisión General de las Autonomías para la constitución

---

<sup>603</sup> Ver los relativo a los GRUPOS TERRITORIALES (Arts. 32 y 33 del Reglamento)

de una Ponencia - que examine, con carácter previo, aquellos asuntos que puedan afectar específicamente a alguna Comunidad Autónoma - y en la que podrán intervenir todos los Senadores designados por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma afectada.

También podrán intervenir en las sesiones de esta Comisión: el Gobierno y los Consejos de Gobierno de las distintas Comunidades Autónomas. Estos últimos podrán estar representados, o bien por su Presidente o por un miembro de este órgano designado al efecto.

Corresponderá al Gobierno y, también, y ello es importante, a estos Consejos de Gobierno de las Comunidades, solicitar la convocatoria de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.<sup>604</sup>

Sin embargo, de las sesiones de esta Comisión la que suscita un mayor interés político y social, es aquella que con carácter anual y preceptivamente antes que finalice el primer periodo de

---

<sup>604</sup> O a un tercio de sus miembros, y sin perjuicio de su reunión a convocatoria de su Presidente y del Senado a iniciativa propia, según lo dispuesto en el artículo 53 bis 3.

sesiones<sup>605</sup> se dedica a efectuar un balance de la situación del Estado de las Autonomías.<sup>606</sup>

El Texto Refundido introduce en el Capítulo dedicado al Procedimiento Legislativo,<sup>607</sup> que corresponderá a la Comisión General de las Comunidades Autónomas<sup>608</sup> elevar al Pleno un dictamen en el que sea propuesta, de forma razonada, la concesión de la autorización para la conclusión del acuerdo de cooperación, su denegación o, en su caso, el otorgamiento de la autorización con los condicionantes que se estimen pertinentes (art. 138.2).<sup>609</sup>

---

<sup>605</sup> Hasta el momento sólo se han celebrado dos Sesiones: Septiembre de 1.994 y marzo de 1.997.

<sup>606</sup> Ya nos hemos referido a la misma con anterioridad, al hablar de la utilización de las distintas lenguas cooficiales en algunas Comunidades Autónomas.

<sup>607</sup> Título IV del Texto Refundido.

<sup>608</sup> El artículo 138.2 del Reglamento de 26 de mayo de 1.982, atribuía esta función a la Comisión de Autonomías y de Organización y Administración Territorial o "una conjunta", decía el precepto. En el mismo sólo se hablaba de la "concesión de la autorización", no así de "denegación", como recoge el Texto Refundido.

<sup>609</sup> Que viene a modificar el antiguo párrafo 2º del artículo 138, en el que se decía: "La Comisión de las Autonomías y de Organización y Administración Territorial, o una conjunta, elevará al Pleno dictamen en el que se proponga de forma razonada la concesión de la autorización con los condicionamientos que se estimen pertinentes".

En los convenios celebrados entre Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios,<sup>610</sup> las propuestas que hayan sido presentadas - por un Grupo Parlamentario o veinticinco senadores -,<sup>611</sup> deberán ser trasladadas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que en el plazo de cinco días, elevará al Pleno de la Cámara, dictamen sobre si el convenio remitido necesita o no autorización de las Cortes Generales - p. 3º, art. 137 -; sin perjuicio que, tanto el Senado, como en su caso, el Congreso decidan si el convenio que les ha sido remitido requiera o no de autorización de ambas Cámaras conjuntamente.<sup>612</sup>

En la misma forma, y, respecto de los proyectos de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial, será la Comisión General de las Comunidades Autónomas la encargada de elaborar un dictamen en el que se incluyan los criterios que han de adoptarse para la distribución de los fondos junto a la propuesta de asignación de recursos, no sólo entre las distintas Comunidades Autónomas, sino también en su

---

<sup>610</sup> Artículo 137.1 del Reglamento del Senado.

<sup>611</sup> Párrafo 2º del Artículo 137 del Reglamento.

<sup>612</sup> Artículo 137, párrafo 2º del Reglamento del Senado.

caso, entre las provincias y territorios que no formen parte de la organización provincial (art. 140. 2). Con anterioridad a la aprobación del Texto Refundido, esta función de asignación y distribución, correspondía, a una Comisión Mixta de la que formaban parte, la de Autonomías y Administración Territorial y la de Presupuestos.<sup>613</sup>

Por lo que se refiere a las leyes de armonización de las Disposiciones de las Comunidades Autónomas,<sup>614</sup> el nuevo Texto Refundido establece que serán competentes, para proponer al Senado que aprecie la necesidad de que el Estado dicte leyes de armonización de las disposiciones normativas autonómicas,<sup>615</sup> además del Gobierno o veinticinco Senadores, la Comisión General de las Comunidades Autónomas.<sup>616</sup> De la citada inclusión se deduce que, esta Comisión deberá elevar al Pleno del Senado un informe - para lo que dispondrá de un plazo de quince días -, sobre las propuestas que en tal sentido le haya

---

<sup>613</sup> Artículo 140. 2 del Reglamento del Senado de 26 de mayo de 1.982.

<sup>614</sup> Sección V, del Capítulo II: " De los procedimientos legislativos especiales ".

<sup>615</sup> Artículo 141. 1 del Texto Refundido.

<sup>616</sup> Según lo dispuesto en el artículo 150. 3 de la Constitución: " El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad ".

remitido previamente la Mesa de la Cámara.<sup>617</sup> Oída la Junta de Portavoces, la Mesa de la Cámara acordará la inclusión del debate sobre el informe de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el orden del día del Pleno de la Cámara. La presentación del citado informe se realizará por un miembro designado por la propia Comisión General.<sup>618</sup>

Permítasenos por último, en esta instancia académica, la reflexión sincera que, con demasiada frecuencia, las servidumbres políticas impiden realizar: Las modificaciones introducidas por el Texto Refundido han carecido de alcance práctico en su propósito de *potenciación de la función territorial*. Si está, la anécdota controvertida, que permitió al Presidente de la Generalitat de Cataluña y al de la Xunta de Galicia,<sup>619</sup> utilizar como vehículo de expresión la lengua cooficial de sus respectivas Comunidades, durante los Debates Plenarios del pasado mes de marzo. Y ello, porque ni si quiera al emplearla ambos Presidentes perseguían los mismos fines.

---

<sup>617</sup> Artículo 141. 3 del Texto Refundido.

<sup>618</sup> Artículo 141. 4. a) del Texto Refundido, que modifica los apartados 4, 5 y 6 del Reglamento del Senado.

<sup>619</sup> Sr. PUJOL y Sr. FRAGA, que sólo utilizó la lengua gallega en su intervención del 11 de marzo de 1.997.

El problema de la organización territorial del Estado, hoy no reside ya en dar forma efectiva o no, al Senado en tanto Cámara de representación territorial . Porque no sabemos bien qué *territorialidad* debe ser la representada allí. Sin duda que no será la misma - como no debió serlo en el inicio - para aquellas "nacionalidades" originarias - y no todas -, que para aquellas otras Comunidades Autónomas creadas artificialmente. Quienes entonces encontraron "su sitio ", al menos coyunturalmente, no aciertan a descubrirlo veinte años después, dentro de esta realidad de perfiles desdibujados a la que casi todos llaman España pero sin coincidencia en la definición de su contenido.

#### **4 °. - De la Reforma del Senado.**

Como ya señaláramos en las primeras páginas del presente Capítulo, la adecuación del Senado al propio mandato constitucional convirtiéndose en Cámara de representación territorial es, sin duda alguna, una de las asignaturas pendientes de la política

española. Nuestra voluntad de reconducir esta problemática al ámbito político, nace de la profunda convicción de que sólo en ese marco habrá de hacerse o la reforma ...no será. Y de este modo es como adquiere sentido la demora interminable, las cautelas a la hora de proceder a una reforma constitucional que no quede limitada al Título III, sino que con toda probabilidad afectará también al Título VIII, junto a la imposibilidad de hallar el momento y las circunstancias oportunas. El análisis de los tan recientes como fallidos intentos, circunscritos en ocasiones al terreno de lo anecdótico, nos llevan a admitir que tras esa cortina de humo no se esconde sino la imposibilidad de cerrar un modelo de Estado en el que ni siquiera la reserva de materias intransferibles e indelegables de naturaleza estatal y las atribuidas a los entes autonómicos se encuentra tasado. Y donde las nacionalidades vasca y catalana, comprometidas aún en el reconocimiento de sus hechos diferenciales, evidencian una nítida falta de sintonía con el resto de Comunidades. Los debates del Plenario de la Comisión General de las Autonomías - marzo de 1.997 - constituyen un ejemplo insustituible .

Por ello vamos a dividir esta breve exposición en dos apartados relativos a: las propuestas de Reforma y a las consecuencias del último Debate sobre el Estado de las Autonomías.



## **A) Propuestas de Reforma:**

Debemos empezar por recordar que en septiembre del año 1.994 tras la celebración en el Senado del primero de los Debates del Estado de las Autonomías, los distintos grupos políticos y el Presidente el Gobierno, asumieron el compromiso de Reformar el Senado, especialmente en cuanto a su composición y atribuciones en un proceso evolutivo hacia la representación territorial.

Ni siquiera llegó a cumplirse la disposición reglamentaria,<sup>620</sup> consecuencia del fin anticipado de la legislatura. Se había hecho llamar ante la Comisión de Reforma a los Padres de la Constitución, a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, catedráticos de Derecho Constitucional, iniciándose un ensayo teórico que el tiempo ha evidenciado la lejanía de su realidad.

---

<sup>620</sup> Artículo 56 bis 7 del Texto Refundido.

Así, para el Profesor FRAGA IRIBARNE,<sup>621</sup> su propuesta de Reforma descansaba sobre dos ejes: la especialización funcional del Senado - dotando a la Cámara Alta de protagonismo en el procedimiento legislativo sobre materias como: la efectividad del principio de solidaridad, la normativa estatal configuradora de las bases que han de desarrollar las comunidades autónomas, las delegaciones legislativas y de facultades en materia de titularidad estatal a favor de los poderes autonómicos previstas en los artículos 150. 1 y 2, así como las leyes de armonización, la aprobación y reforma de los Estatutos, la declaración del interés general y, por último, los tratados internacionales que supongan cesión de competencias constitucionales. Este protagonismo del Senado - en relación con las materias anteriores - se vería también reforzado al tener la posibilidad de que su criterio prevalezca sobre el del Congreso, en determinadas condiciones.

Y, la modificación de su composición, reduciendo el número de senadores provinciales<sup>622</sup> - y aumentando, por su parte, el de

---

<sup>621</sup> Consideraciones a la Propuesta del Profesor LOPEZ GARRIDO. ( " EL PAIS ". 13 de noviembre de 1.994.

<sup>622</sup> En su intervención posterior ante la Ponencia de Reforma - Enero 1996 -, FRAGA, haría una encendida defensa de la provincia en cuanto demarcación electoral, basada en el "profundísimo arraigo de la misma en territorios como el País Vasco, donde las Juntas Generales son auténticos parlamentos provinciales de gran tradición".

los designados por las Comunidades Autónomas. Los presidentes autonómicos serían senadores natos.<sup>623</sup>

En la misma línea que aboga por la permanencia de la provincia, se encuentran las tesis de los también Ponentes constitucionales G.CISNEROS<sup>624</sup> - al entender que su desaparición como circunscripción electoral para el Senado desfiguraría el torso de la realidad que pretende representar -, y PEREZ LLORCA - que en base a su fuerte arraigo en muchas comunidades, se podría dejar libertad dentro de ciertas pautas, para determinar su circunscripción electoral -. Así mismo, se manifiestan contrarios a toda evolución federalizante,<sup>625</sup> basándose en la "muy distinta densidad de la conciencia diferencial entre las Comunidades " (...) la diversidad que no es la mera pluralidad de

---

<sup>623</sup> En esta misma idea abundaría en su intervención ante la Ponencia, - marzo de 1.995- el Presidente de Castilla - León, J. J. LUCAS, al integrar como senadores a los antiguos presidentes de las Comunidades Autónomas. El interés de su propuesta se centra en un "Senado itinerante", en una cámara pequeña: de 86 a 120 Senadores. Constituyendo la nota mas interesante la conversión del Senado en la gran plataforma de debate político entre el Estado y las Autonomías, de forma que las "relaciones bilaterales y secretas deban desaparecer".

<sup>624</sup> G. CISNEROS, es actualmente Presidente de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

<sup>625</sup> PEREZ LLORCA, rechaza una fórmula tipo Bundesrat, de pura representación de los gobiernos autónomos.

componentes; la impropiedad de tratar igual lo desigual..."<sup>626</sup> Y nosotros no podemos dejar de sorprendernos ante afirmaciones tales, pues si bien estamos totalmente de acuerdo en su contenido, y de ahí precisamente la dificultad para encontrar una solución hoy - no parecen atribuibles a un entonces miembro del partido que llevó a la práctica la mil veces repetida fórmula del "café para todos" y de la que el artículo 144 del Texto Constitucional constituye su prueba mas evidente.

En la idea expuesta abunda el argumento del Profesor FUENTES QUINTANA,<sup>627</sup> al considerar que la gran dificultad para configurar el Estado de las Autonomías como un Estado Federal con una Cámara Federal clásica es que las Autonomías españolas no son homogéneas, así como los Estados de la República Federal alemana lo son o lo son los Estados Unidos. Porque aunque existe entre ellos una gran diferencia de tamaño, son homogéneos cualitativamente, mientras que no cabe duda que Madrid no es un hecho diferencial como Cataluña (...) admitir el hecho diferencial es indispensable, ya que es un reconocimiento de nuestra propia realidad...

---

<sup>626</sup> Son palabras de G. CISNEROS al Diario "A B C", el 27 de febrero de 1.997.

<sup>627</sup> Coloquio organizado por "ABC", - 24 de febrero de 1.997 - sobre la Reforma del Senado.

Aquí, entendemos nosotros que estriba la gran dificultad para la Reforma del Senado y así ha quedado de manifiesto en las posturas adoptadas por el Presidente de la Generalitat y el Lehendakari vasco.

Desde el lado opuesto, SOLE TURA, defiende que las reformas deberán ir encaminadas hacia la estructura federal, pues siempre pensé - añade - que, una segunda Cámara sólo se justificaba si era la expresión directa de las autonomías que nos disponíamos a crear, es decir, si era una Cámara de tipo federal, puesto que la lógica profunda del sistema autonómico iba a ser de hecho una lógica federal, aunque no se llamara así en el Texto...". De este modo el representante de la izquierda comunista catalana en 1.977 y de la izquierda socialista en 1.994, se muestra coherente con la configuración del modelo de Estado preconizado por este sector ideológico.

En su comparecencia ante la Comisión de la Ponencia,<sup>628</sup> mantendrá como cuestión clave de la Reforma del Senado, la forma de

---

<sup>628</sup> Enero de 1.996.

elección. Esta debería hacerse por los Parlamentos Autonómicos, si bien el modelo alemán no le parece el mas adecuado para España.

Por su parte, la propuesta de LOPEZ GARRIDO,<sup>629</sup> quedaría resumida en los siguientes puntos: separación de las Elecciones al Congreso y al Senado, haciendo coincidir estas últimas con las de las asambleas legislativas autonómicas. Renovación parcial del Senado cada vez que sea disuelto un parlamento autonómico. Designación de cinco senadores por cada Comunidad, mas los que proporcionalmente le correspondan a cada una de ellas: uno por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000. Además, el Presidente del Gobierno perdería la facultad de disolución del Senado. Y, por último, especialización legislativa, como contribución a hacer del Senado una Cámara de auténtica representación territorial alejada de su papel actual de Cámara de segunda lectura.

---

<sup>629</sup> Su propuesta fue publicada por el Diario "El País", el 12 de noviembre de 1.994.

A lo largo de estos años han surgido propuestas tan interesantes como la de M. HERRERO y RODRIGUEZ DE MIÑON,<sup>630</sup> basada en una composición del Senado eminentemente de notables que permita la integración de quienes tengan una experiencia política y social especialmente cualificada y puedan rendir especiales servicios al Estado. Ello no le impide reconocer que el gran inconveniente para esta configuración de la Cámara reside en la *libido de poder de los partidos políticos y la dificultad de que estos renuncien a controlar su composición...*

Tras las Elecciones Generales celebradas el 3 de marzo de 1.996, surge un nuevo Senado en el que la mayoría pertenece al partido político que sustenta al nuevo Gobierno de la Nación.<sup>631</sup> Y va a ser el 6 de noviembre de 1.996 cuando se cree en el Senado una Comisión especial para su Reforma. Los trabajos desarrollados por la Ponencia confirman que todos los grupos políticos coinciden en la

---

<sup>630</sup> Coloquio mantenido en el diario "ABC", 24 de febrero de 1.997, con motivo de la presentación del libro titulado "Tribuna sobre la Reforma del Senado", que bajo su coordinación ha sido editado por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

<sup>631</sup> Situación en absoluto nueva ya que durante la legislatura anterior - Septiembre de 1.995 -, el PSOE perdería la mayoría en la Alta Cámara produciéndose una tan atípica relación en nuestro juego parlamentario. Bien es verdad, sin embargo, que las funciones atribuidas al Senado impidieron un especial desarrollo práctico de estos hechos.

necesidad de lograr un "consenso", similar al obtenido para la Constitución vigente, para presidir la reforma de esta Cámara.

Se estudia también la posibilidad de que el Senado sea un órgano permanente que no se disuelva al mismo tiempo que el Congreso. Procediéndose a una renovación parcial, a medida que se vayan celebrando las distintas elecciones autonómicas.

En orden al sistema de Elección, tres son las posibilidades planteadas:

- Elección indirecta a través de los parlamentos autonómicos (Tesis defendida por CiU).
- Permanencia del actual sistema mixto, pero variando la proporción de senadores elegidos por vía directa e indirecta (Partido Popular).<sup>632</sup>

---

<sup>632</sup> El PSOE quiere buscar el consenso en este punto entre las distintas propuestas.



- Por sufragio universal, (propuesta defendida por Izquierda Unida)<sup>633</sup>

Sin perjuicio, claro está, de las medidas tendentes a su potenciación legislativa en cuanto a materias de marcado contenido territorial y la ampliación de los plazos para tramitar los proyectos de ley remitidos por la Cámara Baja, o exigencia de mayoría absoluta para que el Congreso<sup>634</sup> pueda levantar el veto del Senado,...

Por tanto, podemos resumir que los trabajos actuales de la Ponencia se dividen en tres grandes bloques:

1º. Relativo a las Funciones del Senado;

2º. Composición, en definitiva elección, de los miembros de la Cámara.

---

<sup>633</sup> Pero dispuesta a aceptar también el sistema indirecto en aras del consenso

<sup>634</sup> Para el Presidente del Congreso, F. TRILLO, la Reforma del Senado "es tan necesaria como que debe ser pausada,...Pero no debe implicar la reforma de la Constitución, al menos a medio plazo " (ABC, 17 - 12 - 1.996 ).

### 3º. Reconocimiento de los hechos diferenciales.

Y es en este último donde reside la gran dificultad para cualquier Reforma de la Cámara Alta, en la que insistimos una vez mas, las fuerzas nacionalistas vasca y catalana, no se sienten ni implicadas ni interesadas, como el apartado siguiente tratará de demostrar.

#### **b) Debate sobre el Estado de las Autonomías**

Los prolegómenos a la celebración del magno Debate en el Senado <sup>635</sup> sobre el Estado de las Autonomías,- obstinado en ocultar con pompa y oropel la vacuidad de su tedioso discurrir -, auspiciaban ya la medida escenificación de dos discursos políticos, pretendidamente ambiguos, para dejar al descubierto una España real no tan idílica como la descrita por el propio Presidente del Senado:<sup>636</sup>

---

<sup>635</sup> Celebrado los días 11, 12, 13 y 14 de marzo de 1.997 a propuesta de la Comisión General de las Autonomías.

<sup>636</sup> Artículo que bajo el título "El Estado de las Autonomías", fue publicado en la "Tercera" de "ABC", el día 11 de marzo de 1.997.

“Jamás una Constitución ha consagrado un precepto institucional tan novedoso y al mismo tiempo tan determinante en términos concretos como el de la configuración de un Estado - nación<sup>637</sup> como es España en entidades de Gobierno y Administración funcionales y operativas como las Comunidades Autónomas. *Nunca antes se ha reconocido de una forma mas clara y armónica*<sup>638</sup> la realidad plural, la diversidad cultural, lingüística, histórica y caracteriológica de distintos pueblos dentro de una *indisoluble unidad nacional*.<sup>639</sup> Unidad y diversidad, dos conceptos aparentemente antagónicos, pero que, *por lo demostrado, resultan perfectamente conciliables, que han permitido construir un modelo de desarrollo social, económico y, sobre todo humano, que, a pesar de las dificultades, ha sabido articular, de forma coherente y solidaria las distintas sensibilidades de esa enriquecedora multiplicidad de anhelos, aspiraciones y voluntades que es España ...*”<sup>640</sup>

---

<sup>637</sup> Sobre la dicotomía Estado - nación, nos remitimos al Capítulo I de este trabajo.

<sup>638</sup> El subrayado es nuestro

<sup>639</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>640</sup> El subrayado es nuestro.

Quizá porque las circunstancias son las que son y no las que nos gustaría que fueran, no siempre es fácil encontrar criterios de coherencia, solidaridad, armonía,...o ni tan siquiera conciliación, impregnando las relaciones políticas. Tal vez por ello, el Presidente de la Generalidad <sup>641</sup> asumía la ingrata tarea de pinchar el globo de los idealismos institucionales enfrentándonos con otra realidad:

"Quiero recordar que la generalización autonómica no respondía <sup>642</sup> ni a la demanda social ni a la demanda política del momento. Algunas Comunidades años después de tener su Estatuto, aún están definiendo el sentido de su autonomía. Así, una de las primeras cosas que deciden es afirmar que son una nacionalidad, <sup>643</sup> porque es sabido que la distinción establecida en la Constitución entre regiones y nacionalidades - que en 1.978 tenía un gran sentido - ha sido tratada con tan absoluta ligereza que corre el riesgo de perder su razón de ser (...)

En la Constitución hay aspectos de carácter homogeneizador, pero hay

---

<sup>641</sup> Artículo publicado en el Diario " El Mundo ", el día 10 de marzo de 1.997, con el título: "Reclamación del hecho diferencial catalán ".

<sup>642</sup> Referido al momento de redactarse la Constitución.

<sup>643</sup> El 4 de diciembre de 1.997, el Pleno del Senado aprobó la reforma de los Estatutos de Aragón y Canarias. Ambas Comunidades se ha convertido ya en " NACIONALIDES ".

otros que permiten la heterogeneidad. Desde Cataluña se hizo la apuesta confiando en este supuesto, pero la evolución posterior de los acontecimientos no nos ha confirmado esta expectativa (...) Pedimos sólo que se hagan aquellas lecturas que permitan subrayar los aspectos de heterogeneidad de la Constitución y que nos permitan *sin forzar nada, el reconocimiento del hecho diferencial catalán que reclamamos*. Preciso más: *no lo reclamamos porque lo tenemos. Reclamamos sólo que se reconozca lo que ya existe* ".<sup>644</sup>

De este modo iba construyendo la escenografía adecuada para sustentar su intervención en el citado Debate sobre dos rotundos pilares:

---

<sup>644</sup> Sin embargo, en el transcurso del Congreso de CDC - 9 de noviembre de 1.996 -, se incluyó un último párrafo en la Ponencia Política: "El nacionalismo catalán en los comienzos del siglo XXI ", en el que se decía *todo este proceso de ampliación cualitativa del autogobierno de Cataluña será conveniente que en un momento determinado pase por una Reforma de la Constitución y del Estatuto de Cataluña que permita definir y garantizar el reconocimiento que se propone. Todo lo conseguido a través del pacto de Estado, deberá traducirse al plano jurídico.*"

En el mismo acto, el alcalde de Solsona, propuso la celebración de un referéndum sobre la independencia de Cataluña, en un plazo de dos años. La propuesta fue rechazada, si bien antes ya, la dirección de CDC, había manifestado su imposibilidad de incluirla aún en el caso de haber resultado aprobada.

- Queremos mas reconocimiento y mas poder político, porque hay cuestiones en las que *no deseamos ser como los demás*, porque Cataluña es una *realidad objetiva y subjetivamente muy bien diferenciada con un espíritu Autonómico muy superior* a las demás y queremos que se reconozca.<sup>645</sup>

- Cataluña no acaba de encontrar su encaje en España ...

Pero siempre en la esfera de lo abstracto, sin proponer fórmulas concretas, lanzando al aire una suerte de reivindicaciones *sine die*, como un ejercicio de análisis interior en el foro adecuado para exteriorizarlo - mensaje dirigido a la propia nación -, con tintes de advertencia continua - al Estado - sobre la temporalidad de las situaciones políticas.

Pero, además de la intervención del Presidente de la Generalidad, no puede pasar en absoluto inadvertida la referencia a la

---

<sup>645</sup> Al mismo tiempo que incurría en la característica ambigüedad nacionalista al denunciar que *en el resto de España no nos ven como uno mas y esto es injusto porque contribuimos al bien común asumiendo incluso riesgos políticos que nos comprometen*.

conmemoración de la "crisis del 98",<sup>646</sup> pues el debilitamiento de España - puesto especialmente de manifiesto en el Proyecto Federal de 1.873 -, coincide con el auge de los fenómenos nacionalistas. España acaba por perder su escaso peso en el concierto Internacional y, en el interior no es capaz de desarrollar un proyecto que concite unidad. Inmediatamente se tratan de evitar las salpicaduras del fracaso: es preciso buscar en la diferencia ...virtud.

Y, al lado, en la ausencia, el Lehendakari nacionalista.<sup>647</sup> Ya nos hemos hecho eco con anterioridad de la actitud, habitual, en la que incurren los máximos representantes de estas dos Comunidades históricas, olvidando que en ellos descansa la representación de toda la Comunidad Autónoma y no sólo de las formaciones políticas

---

<sup>646</sup> En Cataluña los actos se desarrollarán bajo el lema: "Escucha España". Perteneciente a un poema de Joan MARAGALL: *"Escucha España la voz de un hijo que te habla en lengua no castellana"*.

<sup>647</sup> Según revelan los datos de una encuesta realizada por SIGMA DOS - dada a conocer el 16 de marzo de 1.997 por el Diario "El Mundo" -, UN 44,3 % de los ciudadanos vascos encuestados consideraba negativa la ausencia de ARDANZA en el Debate del Senado - con unos resultados muy similares en las tres provincias vascas -, un 21,9 % lo valoraba positivamente, un 18,5 % regular, y el 15,3 % restante, no sabe / no contesta. Como resulta obvio, los votantes del PNV (39,4 %), EA (40,8 %) valoraron positivamente esta decisión.

nacionalistas que los respaldan.<sup>648</sup> Pretextar excusas de última hora para no comparecer en la falta de desarrollo del Estatuto de Guernica, no son sino torpes razones que no logran ocultar, no sólo el desinterés por el contenido de un debate en el que no se sienten implicados, sino de modo muy especial, por la necesidad de evidenciar las raíces de la diferencia con el todo. La ausencia era otra forma de manifestación de esa dificultad que encuentra Euzkadi para encajar definitivamente en España.

Por todo ello, a medida que las líneas de la singularidad tienden a desdibujarse en el conjunto se hace necesario avanzar un paso mas en la exigencia política que continúe ahondando la diferencia.

El resto de Comunidades Autónomas, incluida Navarra,<sup>649</sup> y Ceuta y Melilla que se incorporaban por primera vez, afrontaban el

---

<sup>648</sup> Los datos de la encuesta antes referida indican que el 67,2 % de los votantes del PP, y el 60,1 % de los del PSE - EE, se mostraban disconformes con la postura adoptada por ARDANZA. Y no sólo ellos, y esto es lo mas significativo, sino que el 40 % de los votantes de HB, también se manifestaba en contra.

<sup>649</sup> “ Navarra exige respeto a su proyecto institucional del *Amejoramiento del Fuero*, que es lo mismo que respeto a su propia identidad histórica -(identidad diferenciada como Comunidad Foral en el marco de la nación española)- sin injerencias ni imposiciones....” En una nueva advertencia al expansionismo nacionalista vasco por parte del Presidente de la Comunidad Foral.



contenido de un Debate que bien pudiera haber sido otro distinto. Aquí, las diferencias surgían de las bondades o de los agravios del modelo de financiación autonómica propuesto por el Gobierno, que no eran sino manifestaciones de dos formaciones políticas opuestas - Partido Popular y Partido Socialista - y que, incluso servía para rivalizar sobre la zaherida unidad de España.<sup>650</sup> Pero, en cualquier caso alejados de fórmulas específicas tendentes a lograr la proclamada representatividad territorial.

Por último es necesario destacar que, la llamada a la prudencia ante las tentaciones nacionalistas surgía de la intervención del propio Presidente del Gobierno: "Tenemos el escenario bien diseñado y la obra casi a punto. No estropeemos los últimos ensayos con muecas excesivas. Vayamos a los retoques y las modulaciones con la confianza de que cada cual podrá llenar de significado su papel y darle los matices necesarios para una mejor representación. Lo que no tiene sentido es que reescribamos el guión continuamente ..."

---

<sup>650</sup> El Presidente de la Junta de Andalucía (PSOE) acusaba al nuevo sistema de financiación de "no favorecer la cohesión económica y social de España y de abrir las puertas a una España asimétrica".

El Presidente de la Xunta, por su parte, dijo no aceptar lecciones de nadie sobre España, recordando su presidencia de un partido político, cuyo lema era: "España lo único importante". No dudo en reconocer el derecho a la diferencia pero en "España con España y para España".

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **¿DEL ESTADO INTEGRAL AL ESTADO FEDERAL...? CONCLUSIÓN**

## CAPITULO QUINTO

### ¿DEL ESTADO INTREGRAL AL ESTADO FEDERAL...?

#### CONCLUSION:

*“ En ningún caso se admitirá la federación de las Comunidades Autónomas ” ( Art. 145 Constitución Española )*<sup>651</sup>

Abordamos ya, a modo de conclusión, el último Capítulo de esta Tesis Doctoral, bajo el epígrafe que le ha servido de soporte. ¿Realmente el inicio de la descomposición del modelo unitario, tradicional de nuestra forma de Estado, alcanzó por primera vez reconocimiento constitucional en el modelo *integral* de la Segunda

---

<sup>651</sup> Con objeto de establecer alguna medida de control, el párrafo 2º del mismo artículo 145, establece que, “Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”.

República, consecuencia de la pujante realidad política vasca, y de modo especial, catalana?. Si ello es así, y no podemos dejar un resquicio abierto a la duda,<sup>652</sup> el Estado autonómico - esbozado en el Título VIII de la Constitución junto a los distintos

Estatutos de Autonomía -, aun pendiente de su completo desarrollo, sólo constituiría el eslabón, el puente en la evolución hacia otras formas, radicalmente alejadas ya, de la realidad histórica unitaria de la que provienen.

¿Nos encontraríamos de nuevo en presencia de una solución política *consensuada*, como ya lo fueran el Estado integral y el propio Estado Autonómico? Fórmulas intermedias - afirmación como sabemos nada pacífica - entre una y otra forma de Estado.

No obstante, es lo cierto que imaginar España como expresión jurídico - constitucional de un modelo *federal asimétrico*,<sup>653</sup>

---

<sup>652</sup> A pesar de haber reconocido formalmente a la Nación española, como suprema instancia unitaria - JOVER ZAMORA. O. cit. Pág. 20 - tanto en el Texto de 1.931, como incluso en el Proyecto de 1.873,

<sup>653</sup> Ya O. ALZAGA, entendía - O. Cit. Pág. 824 - que el Estado Autonómico como "casi federalista - para Cataluña y el País Vasco -..."

capaz de dar satisfacción a las aspiraciones, no sólo teóricas, de nacionalistas vascos y catalanes, puede quedar circunscrito al pretexto de un ensayo académico, a la propuesta desempolvada - pero nunca enterrada - de un partido político, o a un mero tema de tertulia con visos intelectuales pero, en cualesquiera de los tres supuestos... posibles.

### **1.- Una concepción federal.**

No pretendemos reproducir aquí el análisis que de la organización territorial del Estado hiciéramos en el Capítulo Primero, al que empero, volvemos a remitirnos. Pese a ello, si es necesario recordar que, como ya señalaran Kelsen y Finer, el Estado Federal constituye junto al Unitario las dos formas clásicas <sup>654</sup> de manifestación organizativa del Estado mismo.

---

<sup>654</sup> Alejado de sus formas arcaicas - Uniones Personales y Uniones Reales -, así como de las Confederaciones - organizaciones más inestables que devienen en Federales -, que se caracterizan por el tratamiento de los asuntos comunes, previamente fijados en el Pacto - pero ajenas tanto a la creación de una voluntad estatal superior como a la existencia de una sola personalidad internacional.

Y es que como ha venido poniendo de manifiesto un amplio sector doctrinal,<sup>655</sup> a aquellos dos pueden quedar reconducidas las distintas manifestaciones que posteriormente se han venido produciendo. De tal suerte que, tanto la fórmula *integral* de 1.931, como la *regional* italiana de 1.947 - bebiendo en las fuentes del modelo republicano español -, como el *autonómico* vigente, desaparecerían absorbidas en la concepción Federal. De este modo, las notas diferenciadoras entre el Estado Regional y el Federal, basadas por una parte en el distinto *proceso de formación histórica*, y por otra, en el reconocimiento o no de autonomía constituyente a los miembros, no son suficientes para afirmar que estamos en presencia de dos modelos independientes.<sup>656</sup>

En la posición contraria, se alinean autores como, POSADA, BISCARETTI, FERNANDEZ SEGADO... que entienden las referidas fórmulas de organización del Estado, circunscritas al modelo Unitario pero caracterizadas por una fuerte descentralización.

---

<sup>655</sup> Tesis mantenida, entre otros, por LA PERGOLA, T. VILLARROYA, PEREZ SERRANO,...

<sup>656</sup> J. RUIPEREZ. O. cit. Pág. 36.

Sin embargo, sabemos existe una tercera posición que dota de singularidad, como si de una tercera categoría propia se tratara, al Estado regional, integral,<sup>657</sup> ...A ello, volveremos en seguida, para referirnos al actual Estado Autonómico, como realidad intermedia, pero abocada a la *federalización*.

Antes de continuar avanzando, hagamos una aproximación *interesada* a una definición de Estado Federal, que nos permite entenderlo como una *asociación de Estados que tienen entre sí relaciones de Derecho Interno, es decir, de Derecho Constitucional, y mediante la cual un super-Estado se superpone a los Estados asociados*.<sup>658</sup> Y ello, porque a los elementos característicos que le asisten: Constitución propia de cada Estado; existencia de una segunda cámara compuesta por los miembros de la federación y, por último, un poder judicial no subordinado jerárquicamente al central; añadiríamos con HAURIU que, en todo super-Estado Federal existe una fuerza

---

<sup>657</sup> A. HAURIU. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas ". Editorial Ariel. Pág. 177. Barcelona 1.971.

<sup>658</sup> AMBROSINI, FERRANDO BADIA: "Estado autonómico ".

centralizadora contra la que los Estados asociados apenas pueden defenderse.

Y va a ser precisamente a través de esta idea *centralizadora*, como queremos poner de relieve dos aspectos concretos:

Primero, que en la actualidad, los dos modelos clásicos tienden a aproximarse, como consecuencia de ese proceso bidireccional que conduce a la descentralización de los Estados Unitarios, al mismo tiempo que a una acusada centralización de las estructuras federales. Sin duda, la consolidación de estructuras supranacionales es un factor que no permanece ajeno.

Segundo, desde un planteamiento sociológico, cabe señalar - como lo hace el Profesor LUCAS VERDU<sup>659</sup> - que el federalismo supone la integración social de elementos unificadores y de elementos independizadores. De forma que en las soluciones federales se produce una *síntesis de unitarismo y federalismo* y aunque parezca paradójico, el *unitarismo puede garantizar la consolidación federal y el*

---

<sup>659</sup> En "Federalismo y Estado Federal ". Págs. 278 y ss. Curso de Derecho Político. Editorial Tecnos. Vol. II.



*federalismo sirve, a veces, para establecer una unión entre elementos  
centrífugos o dispersos.*<sup>660</sup>

## **2.- El Estado Autonómico en la Evolución Federalizante**

Apoyados en el soporte que nos sirven las consideraciones anteriores, podemos formularnos la pregunta siguiente: En verdad ¿el Estado Autonómico español se encuentra tan alejado de una configuración federal?. Veámoslo:

---

<sup>660</sup> Los subrayados son nuestros.

## A) Consideraciones jurídicas

Si adoptamos como primera consideración las relaciones surgidas entre la Federación y sus miembros,<sup>661</sup> podemos sostener<sup>662</sup> que, las comunidades miembros de un Estado Federal *no son Estados*, no poseen *soberanía ni territorio*.<sup>663</sup> Disponen de *autonomía* dentro del espacio político que les *garantiza la Constitución Federal*. La autonomía es *igual para todas las colectividades*, y consiste en el libre ejercicio de las *competencias* que le son *reconocidas por la Constitución Federal* y que se encuentran reguladas dentro de las *Constituciones* de los Estados miembros.<sup>664</sup>

---

<sup>661</sup> Es la teoría expuesta por F. W. JERUSALEM.

<sup>662</sup> Lucas VERDU, en "Federalismo y Estado Federal ", Págs. 392 y ss. Curso de Derecho Político. Editorial Tecnos. Vol. II.

<sup>663</sup> Para quien la autonomía de una colectividad miembro no es expresión de su soberanía. Sino que cada colectividad pertenece al sistema federal como parte estructurada.

<sup>664</sup> "...los Estados miembros carecen de territorio, pues son expresión geográfica de espacios políticos garantizados por la Constitución federal, así como no disponen de pueblo, ya que sólo existe el pueblo federal, ...". O. cit. Pág. 394

Es inútil esforzarse en sorprender, en estas colectividades, los caracteres o elementos de la comunidad estatal salvo que la configuración así trazada, constituya el ejemplo de una Confederación de Estados.<sup>665</sup>

Por tanto, desde una reflexión analógica, y continuando con esta teoría radicalmente alejada de la ortodoxia dogmática federalista - que descansa en el reconocimiento de una *soberanía originaria* a los Estados miembros, quienes a través del *Pacto* trasladan a la Federación una *soberanía derivada*<sup>666</sup> - podemos subrayar que:

- Las Comunidades Autónomas, como partes integrantes del todo, carecen de *soberanía* (art. 1.2 C. E.). No nos hallamos en presencia de un supuesto de soberanía compartida - como tampoco se pudo predicar de la fórmula integral - y la

---

<sup>665</sup> La concepción de una España confederal, donde la CORONA quedaría configurada como el único símbolo de unidad, es acariciada desde algunas formaciones del nacionalismo vasco, que buscando en la noche de los tiempos encontraban: "... ¿a qué se reduce la tan cacareada unión o incorporación de los Estados vascos a España?... a lo sumo, a tener vascos y españoles el mismo Rey... (Punto 77 de "A mi vasco". P. EVANGELISTA DE IBERO).

<sup>666</sup> Mediante la distribución de competencias, que va reconocer una cláusula residual en favor del Estado

polémica quedó formalmente resuelta en el Debate Constitucional.<sup>667</sup>

- Las Comunidades Autónomas disponen de la *autonomía* que les garantiza la Constitución (art. 2; 143 y ss. C. E.). De este modo, el mayor o menor grado de *protección constitucional* <sup>668</sup> dispensado a este derecho, llega a convertirse en elemento definidor del modelo de Estado ante el que nos encontramos.
  
- El diseño de una total autonomización del territorio del Estado en contraste con la transformación optativa en regiones autónomas surgida del modelo republicano,<sup>669</sup> lleva consigo una *estructura igualitaria* que como hemos

---

<sup>667</sup> Ver lo expuesto en el Capítulo I de este Trabajo. Pese a que el debate hoy vuelva a estar abierto, ante las invocaciones a una soberanía compartida, que llevaría, por ejemplo, a reconocer a Cataluña competencia en materia de defensa.

<sup>668</sup> J. RUIPEREZ. O. cit. Págs. 33 y ss.

<sup>669</sup> Como sabemos el territorio nacional no fue regionalizado.

venido apuntando agrava el conflicto originado por las pretensiones exclusivas y excluyentes de las Comunidades de *hecho diferencial*.

- El derecho a la autonomía, entendido como libre ejercicio de las *competencias*, que a las entidades autónomas les es reconocido por la Constitución, pero reguladas desde sus propios Estatutos, intensifica la proximidad o, en su caso la evolución, entre nuestro modelo <sup>670</sup> y el federal.<sup>671</sup>

Por último también es necesario añadir que, si bien es verdad que los Estatutos de Autonomía no pueden ser considerados formalmente como auténticas Constituciones de cada Comunidad,<sup>672</sup> a las manifestaciones que traducen el sentir, no sólo de sus máximos representantes políticos, contradicen plenamente esta afirmación.

---

<sup>670</sup> Véanse las consideraciones que sobre las competencias hace el profesor GARCIA DE ENTERRIA, al inicio del apartado 3º del Capítulo III de este Trabajo relativo a los "Estatutos de Autonomía".

<sup>671</sup> Nos remitimos a lo expuesto en el Capítulo II de esta Tesis Doctoral, relativo al sistema elegido para la distribución de competencias. Baste recordar que, sin embargo, en un modelo federal clásico, todas las materias que no aparezcan expresamente atribuidas a la Federación, corresponderán a los miembros.

<sup>672</sup> Para su elaboración y reforma nos remitimos a lo ya expuesto en el Capítulo III.

La consideración jurídico - política de los Estatutos nos permite referir, como lo hace el Profesor Lucas VERDU,<sup>673</sup> que es un *principio connatural* al Estado Federal la regla constitucional que establece la *primacía del Derecho Federal sobre el Derecho de los Estados miembros*, pero no sólo del Derecho Constitucional Federal, sino que también una ley ordinaria (federal) prevalece sobre el Derecho Constitucional de los Estados. Esta última observación - añade - corrobora el *carácter peculiar* de las "Constituciones" de los Estados particulares. Derivado del Principio de Inspección y Ejecución en tanto que medida de control y garantía de la Federación sobre sus miembros.

No obstante, no podemos dejar de reconocer que las razones arriba indicadas pueden resultar un tanto controvertidas, dado que esas mismas reflexiones serán las que sirvan de soporte a tesis como la defendida por FERRANDO BADIA,<sup>674</sup> para dotar de singularidad al Estado Autnómico, alejado de cualquier posible identificación con el

---

<sup>673</sup> O. cit. Pág. 395.

<sup>674</sup> En el desarrollo de su teoría no va a reconocer la protección constitucional de las Comunidades Autónomas, a pesar de lo dispuesto en el artículo 2º.

modelo federal. (Véase el epígrafe relativo al *Estado Integral*, en el Capítulo I de esta Tesis).

Antes de afrontar las valoraciones políticas de este posible tránsito hacia la forma federal, recordaremos una vez mas, el desarrollo pendiente del Senado como Cámara de representación territorial. Equiparable a una Cámara de los Estados miembros<sup>675</sup> -, a que correspondería garantizar la participación efectiva de las Comunidades en la toma de decisiones estatales, justificando, al mismo tiempo, a pervivencia de un legislativo bicameral en gran medida descontextualizado. Reforma que a buen seguro no contribuiría a encauzar la transmisión de las inquietudes políticas de quienes han encontrado una forma mas directa de hacerlas llegar al poder estatal.

---

<sup>675</sup> Bundesrat, como órgano encargado de la integración y participación de los Länder en la Federación. Sin embargo, hay que hacer notar que la Alemania nacida tras la II Guerra Mundial, se vio obligada a darse una Constitución que recogiera la imposibilidad de su reunificación.

Por último, y en cuanto a la necesidad de plantear una reforma Constitucional, <sup>676</sup> debiendo seguir el procedimiento reforzado del artículo 168 , al resultar afectada la forma de Estado:

*“1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara y a la disolución inmediata de las Cortes.*

*2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.*

*3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales será sometida a referéndum para su ratificación “.*

---

<sup>676</sup> La iniciativa de la reforma - Arts. 166-87 - corresponde al Gobierno, al Congreso, al Senado y a las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Por su parte, el artículo 159 del Reglamento del Senado, va exigir mayoría absoluta - de la nueva Cámara - para la ratificación de la propuesta de reforma. Sin embargo, la exigencia de esta mayoría gravada contrasta, como señala De VEGA, - ( O. cit. Pág. 146 ) - con la mayoría de dos tercios establecida para la aprobación definitiva del texto.



Procedimiento este supergravado, al que el Profesor DE VEGA<sup>677</sup> define como *mecanismo tan complejo y políticamente tan costoso que se puede indicar de antemano que no funcionará jamás. Mas que un procedimiento de reforma - añade - se debería hablar de un procedimiento para evitar la reforma ...*

Por ello debemos añadir que es difícil cualquier tentativa de reforma de una Constitución <sup>678</sup> que, como la nuestra de 1.978, se muestra protegida por una singular *cláusula de intangibilidad*, derivada no solo de su propia rigidez jurídica, sino también política, pero muy especialmente ...sentimental. Porque alejada de cualquier exégesis teórica, es *sentida* como el *compromiso* de aquellas generaciones que,

---

<sup>677</sup> "La Reforma Constitucional y la problemática del poder constituyente ". Editorial Tecnos. Madrid 1985 pag.148. " Es claro que si se apeló a él fue para evitar introducir en la Constitución las llamadas " cláusulas de intangibilidad ". En lugar de establecer límites explícitos a la reforma, (...) Límites explícitos - que como señala el propio De VEGA (Pág. 248) - que tienen como finalidad básica asentar claramente, en el mas alto nivel normativo, los supuestos ideológicos y valorativos en que descansa el régimen político que con la Constitución se pretende establecer.

<sup>678</sup> Ya ha quedado expuesto al hablar de la pendiente reforma del Senado, que abundan las tesis, entre ellas del actual Presidente de las Cortes, del Presidente de la Comunidad, de los propios " Padres Constitucionales ", que tratan de proteger a la Constitución de cualquier tentativa de reforma, como si detrás de esta fórmula, se ocultara la ruptura del Consenso que propició su redacción.

Sin embargo, M. FRAGA IRIBARNE, se ha venido manifestando partidario de una reforma progresiva y parcial de la Carta Magna, para culminar el Estado autonómico. ( Declaraciones a " LA VANGUARDIA ". ( 1 de abril de 1.996 )

reunidas en una secuencia de la historia de España, decidieron plasmar su *voluntad colectiva de cambio*.

## **B) Consideraciones Políticas:**

Desde una estricta consideración política, el análisis de la evolución del Estado autonómico hacia una singular estructura federal ,podría quedar reconducida a la siguiente formulación: del reconocimiento de las *Nacionalidades* al Estado *Plurinacional*.

A lo largo de estas páginas hemos venido manifestándonos profundamente críticos con la decisión política de diluir, en el entramado artificial de la *autonomización* general de España, el *hecho diferencial* de Cataluña y del País Vasco, por considerar que la aplicación de medidas tendentes a lograr la igualdad de quienes, - comprometidos no sólo con sus postulados ideológicos sino también con sus sentimientos -, necesitan reconocerse diferentes, no es afrontar el problema sino muy al contrario, agravarlo.

Transcurridos casi veinte años desde la entrada en vigor del Texto Constitucional, conceptos tan polémicos y ambiguos, de efímero empleo, como el de *nacionalidades* - con todas sus connotaciones implícitas - se muestran hoy ya carentes de contenido para aquellos que aceptaron ser *nacionalidades*<sup>679</sup> porque entonces no pudieron ser Naciones.<sup>680</sup>

Hoy no ofrece ninguna duda comprobar que la metodología nacionalista, sutil y violenta, en una alternancia propiciada por la peculiaridad de cada instante - ha sabido imponer, sus planteamientos: *España no sólo es plurilingüe y pluricultural, sino además plurinacional. España es una realidad política, social, e histórica que comprende varias naciones...*<sup>681</sup>. Mientras tanto y como consecuencia,

---

<sup>679</sup> *"Cataluña, por su lengua, por su cultura, por su tradición histórica, por su conciencia colectiva, por su discurso político muy diferenciado, ahora y siempre, pertenece al grupo de las nacionalidades"*. Este fragmento de la comparecencia de PUJOL - (marzo de 1.995) - ante la Ponencia encargada de estudiar la Reforma del Senado refleja, con absoluta precisión, cómo habría de ser su reacción ante el acceso de otras Comunidades autónomas a la condición exclusiva de nacionalidades.

<sup>680</sup> *"...nadie duda que el legislador pensó fundamentalmente en Cataluña al introducir el término de "nacionalidad"... que es una manera eufemística de hablar de nación"*. (Del discurso del Presidente PUJOL, ante el Parlamento catalán - 20-3-95 -, con motivo de la celebración del decimoquinto aniversario de su primera victoria electoral).

<sup>681</sup> *"... entre ellas Cataluña. Porque Cataluña es una nación "* - añadía PUJOL en su ya referida comparecencia ante la Ponencia del Senado.

presos de una indiferencia generalizada, hemos aceptado que España sea <sup>682</sup> - si quiera terminológicamente, menos Nación <sup>683</sup> y más Estado.

Porque si bien es cierto que debe predicarse la naturaleza cambiante de estos dos conceptos ,e incluso del de soberanía, <sup>684</sup> adaptándose así a las distintas evoluciones histórico - políticas en la variabilidad de la vida del Estado debe haber algo que permanezca (JELLINEK).De tal suerte que, *si la lógica democrática -*

---

<sup>682</sup> *"Hablar de España en una tribuna pública ha estado vedado a los españoles desde que el poder residual de la dictadura les otorgó la gracia de las libertades. Decir la verdad sobre España como hecho nacional, en esta transición inacabada de la dictadura a la libertad política, es un acto de subversión de los valores". GARCIA TREVIJANO. " El discurso de la República ". Pág. 7*

<sup>683</sup> Y ello pese a que como acertadamente señala J. MARIAS: *"España ha sido la primera "nación" que ha existido, en el sentido moderno de esta palabra; ha sido la creadora de una nueva forma de comunidad humana y de estructura política, hace un poco mas de quinientos años, - si se quiere dar una fecha representativa, sería 1.474 - .Antes no ha habido naciones, ni en la antigüedad ni en la Edad Media habían existido; ni fuera de Europa. Ciudades, imperios, reinos, condados, señoríos, califatos; naciones, no"* (Artículo publicado en la "Tercera de ABC", el 6 de abril de 1.995, bajo el título: "La Nación Española").

<sup>684</sup> Coincidiendo en el ámbito internacional fenómenos, si bien de base radicalmente diferenciada, como el secesionista de Padania (Italia) que traduce el enfrentamiento entre el norte, próspero e industrial, y el sur agrícola y pobre, o los intentos negociadores de la paz para Irlanda del Norte, a través del independentismo del Sin Fein,...mientras se forma parte del propio proyecto federal de la Unión Europea; el permanente referéndum del francófono Quebec; o la fragmentación de la extinta Unión Soviética, junto a los violentos enfrentamientos de naturaleza étnico - religiosa en la Europa central, y que han llevado al Santo Padre a alertar del peligro de los nacionalismos exacerbados como uno de los enemigos de este fin de milenio,...

como señala el Profesor DE VEGA <sup>685</sup> - *conduce al reconocimiento sin ambages del hecho descentralizador, bien en la fórmula del Estado federal, bien en la fórmula del Estado regional, la propia lógica descentralizadora impone el mantenimiento y la defensa del principio de la unidad estatal.*

Luego de la necesidad primera de conciliar cómo entendemos España, habrá de surgir, por tanto, el compromiso común de articular la defensa del **principio de unidad**, que junto al reconocimiento expreso de una heterogeneidad que implica **asimetría**,<sup>686</sup> justifique la celebración de un **Pacto de Estado** <sup>687</sup> capaz de poner fin al todavía

---

<sup>685</sup> "Poder Constituyente y Regionalismo". Trabajos del Simposio Internacional sobre "Federalismo y Regionalismo Contemporáneos". Año 1.977.

<sup>686</sup> PUJOL, cree necesario que, sin pasar por la reforma constitucional, sino a través del desarrollo del artículo 150, se proceda a la revisión del modelo autonómico escribiendo el punto final del "café para todos" así como de la "discriminación fiscal y financiera de Cataluña". (Entrevista publicada en LA VAGUARDIA, el 12 de abril de 1.996).

<sup>687</sup> *"Si no se hace ese gran Pacto de Estado, un acuerdo coyuntural nacerá bajo la amenaza permanente de que cuando se alcance otra combinación política, alguien quiera revisarlo. Convendría pactar ahora como lo hicimos con la Constitución....el tercer gran asunto pendiente de esta legislatura es la reforma de la Constitución para culminar el Estado autonómico"* (Declaraciones a "LA VANGUARDIA". 1 de abril de 1.996).

Desde la oposición, el Secretario General del Partido Socialista, sensible al "serio problema de la articulación del Estado"- cuya gravedad no fue manifestada desde la responsabilidad de gobierno - oferta al Gobierno del Partido Popular "un acuerdo que comprometa, como mínimo a las dos fuerzas políticas (PP - PSOE), que tenemos vocación y voluntad de articular el conjunto de España y que, por lo menos, son tan respetables como las fuerzas políticas que tienen vocación de representar un territorio concreto". ("EL PAIS", 28 de octubre de 1.997).

inacabado modelo autonómico. Es en esta búsqueda de una solución definitiva a la unidad de España es donde radica un posible planteamiento **federal asimétrico** <sup>688</sup> precedido, aun antes de llegar a ser, de tan vivo rechazo por cuanto puede encubrir de secesión de lo que históricamente se ha desarrollado unido. <sup>689</sup>

Somos conscientes, sin embargo, de la dificultad que entraña el logro de un nuevo *consenso* para reorganizar la forma de Estado, cuando se ha llegado a un punto del camino que no admite retorno. Pero el Estado español no debe seguir por mas tiempo supeditado a la estabilidad de sus gobiernos.

---

<sup>688</sup> El Ministro para las Administraciones Públicas, M. RAJOY, en declaraciones al Diario "EL MUNDO" - 3-VI-1.996 - confirmaba que "en este momento España es en muchos aspectos un Estado Federal. Y con las cuestiones que se plantean en materia fiscal lo es mas todavía". Alejado de un modelo de Estado Federal clásico, por cuanto tiende a la igualdad radical entre los componentes de ese Estado, sin tener en cuenta la existencia de hechos diferenciales, derivados de la lengua, de la cultura, de la tradición, de la historia,...lo que le llevaría a una mas fácil aceptación del modelo federal asimétrico.

<sup>689</sup> Según se desprende de un Estudio sobre la "Conciencia nacional y regional", elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), y dado a conocer en marzo de 1.997, a un 38% de los ciudadanos les produce "preocupación" que se hable de la posibilidad de autodeterminación para Cataluña y el País Vasco. A un 12,8 % le causa "irritación", y al 14,4%, indiferencia.

Sean adoptadas sin temor las reformas necesarias: el reconocimiento de los *hechos diferenciales*, sin diluirlos en falsas generalizaciones, se hace indispensable, como indispensable se hace el reconocimiento de la realidad histórica de España. Sólo desde esta doble aceptación podrá clarificarse el futuro, porque la historia en común que, codo con codo han contribuido a escribir los distintos pueblos de España, constituye la mejor garantía de su unidad.

## **ANEXO I-A**

### **REALES DECRETOS DE TRASPASOS A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAIS VASCO**



REALES DECRETOS DE TRASPASOS A LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL  
PAIS VASCO

- 1.- Real Decreto 1981/1978, de 15 de julio, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materia de **agricultura, industria, comercio y urbanismo** (B.O.E. 21-8-78).
- 2.- Real Decreto 2488/1978, de 25 de agosto, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materias de **Interior, Turismo, Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y Transportes** (B.O.E. 26-10-78).
- 3.- Real Decreto 2209/1979, de 7 de septiembre, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materia de **Agricultura, Sanidad y Trabajo** (B.O.E. 21-9-79).
- 4.- Real Decreto 2596/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de los **Laboratorios de Ensayos e Investigaciones Industriales "L. José de Torrónategui"** a la Comunidad Autónoma del País Vasco (B.O.E. 6-12-80).
- 5.- Real Decreto 2709/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **capacitación y extensión agraria** (B.O.E. 19-12-80).
- 6.- Real Decreto 2751/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **Denominaciones de origen** (B.O.E. 22-12-80).
- 7.- Real Decreto 2752/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **Sanidad Vegetal** (B.O.E. 22-12-80).
- 8.- Real Decreto 2756/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **Investigación Agraria** (B.O.E. 23-12-80).

- 9.- Real Decreto 2761/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **conservación de la naturaleza** (B.O.E. 24-12-80).
- 10.- Real Decreto 2768/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **Sanidad, Servicios y Asistencia Sociales** (B.O.E. 27-12-80).
- 11.- Real Decreto 2769/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de competencias y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **carreteras** (B.O.E. 27-12-80).
- 12.- Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **enseñanza** (B.O.E. 31-12-80).
- 13.- Real Decreto 2867/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **ferias interiores, reforma de estructuras comerciales y disciplina de mercado** (B.O.E. 10-1-81).
- 14.- Real Decreto 3069/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **Fundaciones y Asociaciones Culturales, Libro y Bibliotecas, Cinematografía, Música y Teatro, Juventud y Promoción Sociocultural, Patrimonio Histórico-Artístico y Deportes** (B.O.E. 5-2-81).
- 15.- Real Decreto 3196/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **Cámaras Agrarias** (B.O.E. 21-4-81).
- 16.- Real Decreto 2362/1980, de 4 de noviembre, sobre transferencia de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **mediación, arbitraje y conciliación** (B.O.E. 6-11-80).

- 17.- Real Decreto 2581/1980, de 21 de noviembre, sobre traspaso de competencias y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **ordenación del territorio y del litoral y urbanismo** (B.O.E. 4-12-80).
- 18.- Real Decreto 3195/1980, de 30 de diciembre, por el que se completa el traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **enseñanza** (B.O.E. 15-4-81).
- 19.- Real Decreto 1254/1981, de 8 de mayo, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **reforma y desarrollo agrario** (B.O.E. 25-6-81).
- 20.- Real Decreto 1255/1981, de 8 de mayo, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **industria, energía y minas** (B.O.E. 25-6-81).
- 21.- Real Decreto 1260/1981, de 8 de mayo, sobre transferencia de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la **potestad sancionadora de la Administración en el ámbito de la legislación laboral** (B.O.E. 26-6-81).
- 22.- Real Decreto 1261/1981, de 8 de mayo, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **desarrollo ganadero** (B.O.E. 26-6-81).
- 23.- Real Decreto 1412/1981, de 19 de junio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura** (B.O.E. 16-7-81).
- 24.- Real Decreto 1446/1981, de 19 de junio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **transportes terrestres** (B.O.E. 18-7-81).
- 25.- Real Decreto 1423/1981, de 3 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **viticultura y enología** (B.O.E. 17-7-81).

- 26.- Real Decreto 1998/1981, de 24 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **consumidores y Cámaras de Comercio, Industria y Navegación** (B.O.E. 9-9-81).
- 27.- Real Decreto 2009/1981, de 24 de julio, sobre transferencia de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **formación cooperativa** (B.O.E. 10-9-81).
- 28.- Real Decreto 2022/1981, de 24 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **producción vegetal** (B.O.E. 11-9-81).
- 29.- Real Decreto 2030/1981, de 24 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **producción animal y sanidad animal** (B.O.E. 12-9-81).
- 30.- Real Decreto 2038/1981, de 24 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **comercialización agraria** (B.O.E. 14-9-81).
- 31.- Real Decreto 2177/1981, de 20 de agosto, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **Cofradías de Pescadores** (B.O.E. 25-9-81).
- 32.- Real Decreto 2241/1981, de 3 de agosto, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **investigación oceanográfica** (B.O.E. 7-10-81).
- 33.- Real Decreto 2698/1981, de 30 de octubre, sobre transferencias de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia del Instituto Social del **Tiempo Libre** (B.O.E. 19-11-81).
- 34.- Real Decreto 3006/1981, de 27 de noviembre, sobre transferencia de servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda** (B.O.E. 21-12-81).

- 35.- Real Decreto 3300/1981, de 18 de diciembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **Comercio interior** (formatos, precios y pesos máximos del pan común, y márgenes comerciales máximos de la venta de carne al detall), **Colegios Oficiales de Agentes Comerciales y Certámenes FERIALES** (B.O.E. 13-1-82).
- 36.- Real Decreto 3391/1981, de 29 de diciembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **enseñanzas náutico-pesqueras** (B.O.E. 28-1-82).
- 37.- Real Decreto 3502/1981, de 29 de diciembre, sobre transferencia del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **desarrollo y ejecución de los planes de reconversión industrial** (B.O.E. 15-2-82).
- 38.- Real Decreto 2380/1982, de 14 de mayo, sobre transferencias de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **Puertos** (B.O.E. 24-9-82).
- 39.- Real Decreto 2413/1982, de 27 de agosto, de traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **Ordenación del Sector Pesquero** (B.O.E. 28-9-82).
- 40.- Real Decreto 3177/1982, de 15 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **Sociedades Agrarias de Transformación** (B.O.E. 26-11-82).
- 41.- Real Decreto 3228/1982, de 15 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **Mutualidades no integradas en la Seguridad Social** (B.O.E. 29-11-82).
- 42.- Real Decreto 3256/1982, de 15 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **tráfico y circulación de vehículos** (B.O.E. 30-11-82).

- 43.- Real Decreto 3257/1982, de 15 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **casinos y juegos** (B.O.E. 30-11-82).
- 44.- Real Decreto 3140/1983, de 2 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 3228/1982, de 15 de octubre, sobre transferencia de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **Mutualidades no integradas en la Seguridad Social** (B.O.E. 24-12-83).
- 45.- Real Decreto 3461/1983, de 28 de diciembre, por el que se amplía la relación de inmuebles traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud del Real Decreto 3069/1980, de 26 de septiembre (**Cultura**) (B.O.E. 15-2-84).
- 46.- Real Decreto 788/1985, de 19 de abril, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **industrias agrarias** (B.O.E. 31-5-85).
- 47.- Real Decreto 789/1985, de 19 de abril, sobre traspaso del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las **unidades de apoyo de los servicios transferidos en materias agrarias** (B.O.E. 31-5-85).
- 48.- Real Decreto 790/1985, de 19 de abril, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco del **personal sanitario al servicio del Consejo Superior de Deportes** (B.O.E. 31-5-85).
- 49.- Real Decreto 791/1985, de 19 de abril, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **estudios de ordenación del territorio y medio ambiente** (B.O.E. 31-5-85).
- 50.- Real Decreto 792/1985, de 19 de abril, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **medio ambiente** (B.O.E. 31-5-85).

- 51.- Real Decreto 793/1985, de 19 de abril, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **Cámaras de la Propiedad Urbana** (B.O.E. 31-5-85).
- 52.- Real Decreto 812/1985, de 8 de mayo, sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **expedientes de regulación de empleo** (B.O.E. 4-6-85).
- 53.- Real Decreto 815/1985, de 8 de mayo, sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **protección de menores** (B.O.E. 5-6-85).
- 54.- Real Decreto 831/1985, de 8 de mayo, sobre traspaso de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **protección a la mujer** (B.O.E. 6-6-85).
- 55.- Real Decreto 839/1985, de 8 de mayo, sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **semillas y plantas de vivero** (B.O.E. 7-6-85).
- 56.- Real Decreto 840/1985, de 8 de mayo, sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **fundaciones docentes** (B.O.E. 7-6-85).
- 57.- Real Decreto 874/1985, de 8 de mayo, sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **vivienda rural** (B.O.E. 14-6-85).
- 58.- Real Decreto 1014/1985, de 25 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **Universidades** (B.O.E. 29-6-85).
- 59.- Real Decreto 2557/1985, de 18 de diciembre, de traspaso de servicios de la Administración del Estado al País Vasco en materia de **Seguridad e Higiene en el Trabajo** (B.O.E. 9-1-86).

- 60.- Real Decreto 2585/1985, de 18 de diciembre, de traspasos al País Vasco en materia de **espectáculos** (B.O.E. 11-1-86).
- 61.- Real Decreto 2590/1985, de 18 de diciembre, de traspasos al País Vasco en materia de **Asociaciones** (B.O.E. 13-1-86).
- 62.- Real Decreto 2628/1985, de 18 de diciembre, de ampliación de los traspasos efectuados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco, por el Real Decreto 3006/1981, de 27 de noviembre, relativo a servicios de **control de calidad de la edificación** (B.O.E. 18-1-86).
- 63.- Real Decreto 2629/1985, de 18 de diciembre, de traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **Colegios Profesionales adscritos al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo** (B.O.E. 18-1-86).
- 64.- Real Decreto 2678/1985, de 18 de diciembre, de ampliación de los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **enseñanza no universitaria** consistente en la **Escuela de Ingeniería Técnica Industrial de Tolosa** (B.O.E. 5-2-86).
- 65.- Real Decreto 2679/1985, de 18 de diciembre, sobre ampliación de los servicios (**Centros de Formación Profesional Reglada**) traspasados al País Vasco por Reales Decretos 2807 y 3195, de 26 de septiembre y 30 de diciembre de 1980, en materia de **educación no universitaria** (B.O.E. 5-2-86).
- 66.- Real Decreto 2694/1985, de 18 de diciembre, sobre ampliación de los servicios traspasados al País Vasco por los Reales Decretos 2808/1980, de 26 de septiembre y 3195/1980, de 30 de diciembre, en materia de **Educación no universitaria** (**Institutos de Orientación Educativa y Profesional**) (B.O.E. 11-2-86).
- 67.- Real Decreto 213/1987, de 6 de febrero, sobre ampliación de las funciones y medios traspasados al País Vasco por el Real Decreto 1255/1981, de 8 de mayo, en materia de **industria, energía y minas** (B.O.E. 17-2-87).



- 68.- Real Decreto 274/1987, de 13 de febrero, por el que se publican los medios personales y patrimoniales traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **sanidad** (B.O.E. 27-2-87).
- 69.- Real Decreto 325/1987, de 6 de febrero, por el que se amplían los bienes, derechos y obligaciones traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda** (B.O.E. 6-3-87).
- 70.- Real Decreto 1282/1987, de 2 de octubre, por el que se amplía la relación de inmuebles traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud del Real Decreto 3069/1980, de 26 de septiembre (**Cultura**) (B.O.E. 17-10-87).
- 71.- Real Decreto 1476/1987, de 2 de octubre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco, de las funciones y servicios del **Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO)** (B.O.E. 3-12-87).
- 72.- Real Decreto 1536/1987, de 6 de noviembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios del **Instituto Nacional de la Salud (INSALUD)** (B.O.E. 15-12-87).
- 73.- Real Decreto 1684/1987, de 6 de noviembre, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de provisión de **medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia** (B.O.E. 31-12-87).
- 74.- Real Decreto 1544/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas** (B.O.E. 22-7-94).
- 75.- Real Decreto 1545/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **calificación y registro administrativo de sociedades anónimas laborales** (B.O.E. 22-7-94).

- 76.- Real Decreto 1546/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **enseñanzas superiores de marina civil** (B.O.E. 22-7-94).
- 77.- Real Decreto 1547/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **colegios oficiales o profesionales** (B.O.E. 22-7-94).
- 78.- Real Decreto 1548/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **servicio público de estiba y desestiba en puertos no clasificados como de interés general** (B.O.E. 22-7-94).
- 79.- Real Decreto 1549/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **instalaciones radiactivas de segunda y tercera categorías** (B.O.E. 22-7-94).
- 80.- Real Decreto 1550/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **radiodifusión** (B.O.E. 22-7-94).
- 81.- Real Decreto 1551/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **recursos y aprovechamientos hidráulicos** (B.O.E. 22-7-94).
- 82.- Real Decreto 2231/1994, de 18 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado al País Vasco en materia de **defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria** (B.O.E. 10-12-94).
- 83.- Real Decreto 410/1996, de 1 de marzo, por el que se amplía los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 1684/1987, de 6 de noviembre, en materia de **provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de justicia**. (B.O.E. 11-4-96)

- 84.- Real Decreto 512/1996, de 15 de marzo, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA)**. (B.O.E. 11-4-96)
- 85.- Real Decreto 514/1996, de 15 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **medios personales al servicio de la Administración de Justicia**. (B.O.E. 12-4-96).
- 86.- Real Decreto 1946/1996, de 23 de agosto, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios de la Seguridad Social en materia de **asistencia sanitaria encomendada al Instituto Social de la Marina (ISM)**. (B.O.E. 31-8-96).
- 87.- Real Decreto 1947/1996, de 23 de agosto, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de **medio ambiente y vertidos**. (B.O.E. 31-8-96).
- 88.- Real Decreto 1948/1996, de 23 de agosto, sobre ampliación de servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, en materia de **enseñanza**. (B.O.E. 31-8-96).

## **ANEXO I-B**

# **REALES DECRETOS DE TRASPASOS A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA**



## REALES DECRETOS DE TRASPASOS A LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CATALUÑA

- 1.- Real Decreto 1383/1978, de 23 de junio, por el que se traspasan competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **Agricultura** (B.O.E. 24-6-78).
- 2.- Real Decreto 1384/1978, de 23 de junio, por el que se traspasan competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **industria** (B.O.E. 24-6-78).
- 3.- Real Decreto 1385/1978, de 23 de junio, por el que se traspasan competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **urbanismo** (B.O.E. 24-6-78).
- 4.- Real Decreto 1386/1978, de 23 de junio, por el que se traspasan competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **comercio** (B.O.E. 24-6-78).
- 5.- Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **Interior, Turismo, Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y Transportes** (B.O.E. 7-9-78).
- 6.- Real Decreto 2210/1979, de 7 de septiembre, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **Agricultura, Cultura, Sanidad y Trabajo** (B.O.E. 21-9-79).
- 7.- Real Decreto 2917/1979, de 7 de diciembre, por el que se amplían en materia de **agricultura**, las transferencias de competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña, Diputación General de Aragón, Consejo del País Valenciano, Junta de Andalucía y Consejo General Interinsular de las Islas Baleares (B.O.E. 7-1-80).

- 8.- Real Decreto 1503/1980, de 20 de junio, sobre transferencias de actuaciones del **Instituto Nacional de Urbanización** a la Generalidad de Cataluña (B.O.E. 21-7-80).
- 9.- Real Decreto 1676/1980, de 31 de julio, sobre traslado a la Generalidad de Cataluña de la **gestión de bibliotecas de titularidad estatal** (B.O.E. 1-9-80).
- 10.- Real Decreto 1943/1980, de 31 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **carreteras** (B.O.E. 30-9-80).
- 11.- Real Decreto 1949/1980, de 31 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **Sanidad y Servicios y Asistencia Sociales** (B.O.E. 1-10-80).
- 12.- Real Decreto 1950/1980, de 31 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **conservación de la naturaleza** (B.O.E. 1-10-80).
- 13.- Real Decreto 1667/1980, de 31 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **juventud** (B.O.E. 29-8-80).
- 14.- Real Decreto 1668/1980, de 31 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **Cultura Física y Deportes** (B.O.E. 29-8-80).
- 15.- Real Decreto 2342/1980, de 3 de octubre, sobre transferencias de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **mediación, arbitraje y conciliación** (B.O.E. 3-11-80).
- 16.- Real Decreto 2687/1980, de 3 de octubre, de traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **ferias interiores, reforma de estructuras comerciales y disciplina de mercado** (B.O.E. 16-12-80).
- 17.- Real Decreto 2809/1980, de 3 de octubre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **enseñanza** (B.O.E. 31-12-80).

- 18.- Real Decreto 2688/1980, de 4 de diciembre, sobre transferencias de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia del Instituto Social del Tiempo Libre (B.O.E. 16-12-80).
- 19.- Real Decreto 2876/1980, de 12 de diciembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **puertos** (B.O.E. 12-1-81).
- 20.- Real Decreto 2774/1980, de 22 de diciembre, sobre transferencias de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **Formación Cooperativa** (B.O.E. 29-12-80).
- 21.- Real Decreto 159/1981, de 9 de enero, sobre transferencia de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda** (B.O.E. 7-2-81).
- 22.- Real Decreto 170/1981, de 9 de enero, por el que la Generalidad de Cataluña asume los servicios traspasados en materia de **viticultura y enología** (B.O.E. 13-2-81).
- 23.- Real Decreto 171/1981, de 9 de enero, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **investigación agraria** (B.O.E. 13-2-81).
- 24.- Real Decreto 233/1981, de 9 de enero, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **extensión y capacitación agrarias** (B.O.E. 23-2-81).
- 25.- Real Decreto 241/1981, de 9 de enero, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **reforma y desarrollo agrario** (B.O.E. 25-2-81).
- 26.- Real Decreto 738/1981, de 9 de enero, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **Industrias, Energía y Minas** (B.O.E. 25-4-81).
- 27.- Real Decreto 324/1981, de 16 de enero, sobre traspaso a la Generalidad de Cataluña de **Unidades Básicas de Administración Local** (B.O.E. 7-3-81).

- 28.- Real Decreto 479/1981, de 27 de febrero, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **denominación de origen** (B.O.E. 21-3-81).
- 29.- Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Ministerio de **Cultura** a la Generalidad de Cataluña (B.O.E. 1-6-81).
- 30.- Real Decreto 1292/1981, de 5 de junio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **protección de menores** (B.O.E. 3-7-81).
- 31.- Real Decreto 1517/1981, de 8 de julio, sobre traspaso de servicios de la Seguridad Social a la Generalidad de Cataluña en materia de **Seguridad Social** (INSALUD e INSERSO) (B.O.E. 24-7-81).
- 32.- Real Decreto 1674/1981, de 13 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **sanidad vegetal** (B.O.E. 6-8-81).
- 33.- Real Decreto 1889/1981, de 24 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **desarrollo ganadero** (B.O.E. 5-9-81).
- 34.- Real Decreto 2045/1981, de 3 de agosto, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **producción vegetal** (B.O.E. 16-9-81).
- 35.- Real Decreto 2168/1981, de 20 de agosto, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materias de **industrias agrarias y comercialización, normalización y tipificación de origen de productos agrarios** (B.O.E. 24-9-81).
- 36.- Real Decreto 2176/1981, de 20 de agosto, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **producción animal y sanidad animal** (B.O.E. 25-9-81).



- 37.- Real Decreto 2352/1981, de 18 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **promoción de la mujer** (Patronato de Protección a la Mujer) (B.O.E. 22-10-81).
- 38.- Real Decreto 2697/1981, de 30 de octubre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **Inspección de Transporte por Carretera** (B.O.E. 19-11-81).
- 39.- Real Decreto 3301/1981, de 18 de diciembre, sobre transferencia de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **ordenación del litoral** (B.O.E. 13-1-82).
- 40.- Real Decreto 3305/1981, de 29 de diciembre, por el que se traspasan a la Generalidad de Cataluña los servicios del Estado adscritos a las competencias asumidas por aquélla en relación con los **tributos cedidos** (B.O.E. 16-1-82).
- 41.- Real Decreto 3526/1981, de 29 de diciembre, sobre traspasos de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **Asociaciones** (B.O.E. 24-2-82).
- 42.- Real Decreto 1963/1982, de 30 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **enseñanza profesional náutico-pesquera** (B.O.E. 17-8-82).
- 43.- Real Decreto 1964/1982, de 30 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de servicios de **investigación oceanográfica** (B.O.E. 17-8-82).
- 44.- Real Decreto 1965/1982, de 30 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura** (B.O.E. 17-8-82).
- 45.- Real Decreto 1966/1982, de 30 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **fundaciones docentes** (B.O.E. 17-8-82).

- 46.- Real Decreto 2455/1982, de 30 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **prensa y publicidad** (B.O.E. 4-10-82).
- 47.- Real Decreto 2608/1982, de 24 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **Centros de Medicina Deportiva** (B.O.E. 19-10-82).
- 48.- Real Decreto 2624/1982, de 10 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **casinos y juegos** (B.O.E. 20-10-82).
- 49.- Real Decreto 2625/1982, de 24 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **radiodifusión y televisión** (B.O.E. 20-10-82).
- 50.- Real Decreto 2626/1982, de 1 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **Promoción Pública de la Vivienda** (B.O.E. 20-10-82).
- 51.- Real Decreto 2947/1982, de 1 de octubre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo** (B.O.E. 12-11-82).
- 52.- Real Decreto 3044/1982, de 15 de octubre, de adaptación de transferencias efectuadas a la Generalidad de Cataluña con anterioridad a la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía (B.O.E. 18-11-82).
- 53.- Real Decreto 3168/1982, de 15 de octubre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **Turismo** (B.O.E. 25-11-82).
- 54.- Real Decreto 2019/1983, de 29 de junio, sobre ampliación de medios personales y presupuestarios a la Generalidad de Cataluña en materia de **disciplina de mercado** (B.O.E. 1-8-83).

- 64.- Real Decreto 3482/1983, de 28 de diciembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **Administración Penitenciaria** (B.O.E. 20-2-84).
- 65.- Real Decreto 665/1984, de 8 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **ordenación del sector pesquero** (B.O.E. 4-4-84).
- 66.- Real Decreto 979/1984, de 28 de marzo, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de **turismo** (B.O.E. 26-5-84).
- 67.- Real Decreto 981/1984, de 11 de abril, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de **agricultura** (B.O.E. 26-5-84).
- 68.- Real Decreto 995/1984, de 25 de abril, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de **Sanidad** (B.O.E. 28-5-84).
- 69.- Real Decreto 1034/1984, de 11 de abril, sobre traspaso de medios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **pequeña y mediana empresa industrial** (B.O.E. 1-6-84).
- 70.- Real Decreto 1036/1984, de 9 de mayo, por el que se aprueba acuerdo sobre ampliación del traspaso, funciones y servicios a la Generalidad de Cataluña en materia de **industria, energía y minas** (B.O.E. 1-6-84).
- 71.- Real Decreto 1264/1984, de 23 de mayo, de adaptación, ampliación y modificación de transferencias y traspasos efectuados en fase preautonómica y autonómica a la Generalidad de Cataluña (B.O.E. 30-6-84).
- 72.- Real Decreto 224/1985, de 6 de febrero, sobre traspasos a la Generalidad de Cataluña de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de **Sociedades Agrarias de Transformación** (B.O.E. 26-2-85).

- 73.- Real Decreto 237/1985, de 6 de febrero, sobre traspasos a la Generalidad de Cataluña de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de **laboratorios agrarios y de sanidad y producción animal** (B.O.E. 1-3-85).
- 74.- Real Decreto 305/1985, de 6 de febrero, sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **Universidades** (B.O.E. 13-3-85).
- 75.- Real Decreto 331/1985, de 20 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **expedientes de regulación de empleo** (B.O.E. 16-3-85).
- 76.- Real Decreto 1009/1985, de 5 de junio, por el que se complementa el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **control de la calidad de la edificación y promoción pública de la vivienda** (B.O.E. 28-6-85).
- 77.- Real Decreto 1057/1985, de 19 de junio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **Relaciones Públicas** (B.O.E. 3-7-85).
- 78.- Real Decreto 1771/1985, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **espectáculos** (B.O.E. 1-10-85).
- 79.- Real Decreto 2646/1985, de 27 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **obras hidráulicas** (B.O.E. 25-1-86).
- 80.- Real Decreto 131/1986, de 10 de enero, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de **Administración Penitenciaria** (B.O.E. 1-2-86).

- 81.- Real Decreto 968/1986, de 25 de abril, por el que se amplían los traspasos de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de reforma y **desarrollo agrario** a la Generalidad de Cataluña (B.O.E. 21-5-86).
- 82.- Real Decreto 979/1986, de 10 de enero, sobre ampliación de medios a la Generalidad de Cataluña en materia de **Juventud (TIVE)** (B.O.E. 23-5-86).
- 83.- Real Decreto 520/1987, de 3 de abril, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de **Sanidad** (B.O.E. 16-4-87).
- 84.- Real Decreto 610/1987, de 3 de abril, sobre ampliación de medios personales adscritos a los servicios traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de **Trabajo, Gabinetes Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, y Formación Profesional Reglada** (B.O.E. 12-5-87).
- 85.- Real Decreto 611/1987, de 24 de abril, sobre modificación y ampliación de medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Generalidad de Cataluña en materias de **Trabajo y Seguridad Social** (B.O.E. 12-5-87).
- 86.- Real Decreto 756/1987, de 5 de junio, sobre ampliación de funciones traspasadas a la Generalidad de Cataluña en materia de **industria, energía y minas (instalaciones radiactivas de segunda y tercera categorías)** (B.O.E. 20-6-87).
- 87.- Real Decreto 1137/1987, de 11 de septiembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **Cofradías de Pescadores** (B.O.E. 23-9-87).
- 88.- Real Decreto 1074/1989, de 1 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **Enseñanzas de Graduado Social** (B.O.E. 6-9-89).

- 89.- Real Decreto 1075/1989, de 1 de septiembre, sobre traspaso a la Generalidad de Cataluña de funciones y servicios del Estado en materia de **Enseñanzas Superiores de Marina Civil** (B.O.E. 6-9-89).
- 90.- Real Decreto 1076/1989, de 1 de septiembre, de traspasos a la Generalidad de Cataluña de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, en relación con los **transportes por carretera y cable** (B.O.E. 6-9-89).
- 91.- Real Decreto 1077/1989, de 1 de septiembre, sobre modificación y ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Generalidad de Cataluña por los Reales Decretos 2688/1980, de 4 de diciembre, y 611/1987, de 24 de abril, en las materias de **Tiempo Libre y de Trabajo y Seguridad Social**, respectivamente (B.O.E. 6-9-89).
- 92.- Real Decreto 1170/1989, de 8 de septiembre, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de **Protección de Menores** (B.O.E. 29-9-89).
- 93.- Real Decreto 1225/1989, de 8 de septiembre, sobre traspaso de funciones y medios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña, en materia de **calificación y registro administrativo de Sociedades Anónimas Laborales** (B.O.E. 16-10-89).
- 94.- Real Decreto 966/1990, de 20 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia** (B.O.E. 28-7-90).
- 95.- Real Decreto 1576/1991, de 18 de octubre, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **programas de apoyo a la creación de empleo** (B.O.E. 8-11-91).

- 96.- Real Decreto 1577/1991, de 18 de octubre, de traspaso de la **gestión de formación profesional ocupacional** a la Generalidad de Cataluña (B.O.E. 8-11-91).
- 97.- Real Decreto 1578/1991, de 18 de octubre, de traspaso de funciones y medios del **servicio público de estiba y desestiba en puertos no clasificados como de interés general** a la Comunidad Autónoma de Cataluña (B.O.E. 8-11-91).
- 98.- Real Decreto 1579/1991, de 18 de octubre, de ampliación de servicios y medios traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de **educación (enseñanza a distancia)** (B.O.E. 8-11-91).
- 99.- Real Decreto 1580/1991, de 18 de octubre, de ampliación de servicios y medios traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de **Formación Profesional Reglada (Centro de Formación Profesional Reglada "Virgen de Montserrat")** (B.O.E. 8-11-91).
- 100.- Real Decreto 45/1993, de 15 de enero, sobre ampliación de medios materiales traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de **enseñanza** (B.O.E. 19-2-93).
- 101.- Real Decreto 46/1993, de 15 de enero, sobre ampliación de medios patrimoniales traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de **Sanidad, Servicios y Asistencia Sociales, y de Seguridad Social (INSALUD e INSERSO), (Instituto "Guttman")** (B.O.E. 19-2-93).
- 102.- Real Decreto 47/1993, de 15 de enero, sobre ampliación y modificación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Generalidad de Cataluña por el Real Decreto 1577/1991, de 18 de octubre, en materia de **gestión de la formación profesional ocupacional** (B.O.E. 19-2-93).
- 103.- Real Decreto 48/1993, de 15 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **Cámaras Agrarias** (B.O.E. 19-2-93).

- 104.- Real Decreto 1552/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria** (B.O.E 22-7-94).
- 105.- Real Decreto 1553/1994, de 8 de julio, sobre ampliación de medios traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de **provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la administración de justicia** (B.O.E. 22-7-94).
- 106.- Real Decreto 1554/1994, de 8 de julio, sobre ampliación de funciones y medios a los servicios traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de **cultura**(B.O.E. 22-7-94)
- 107.- Real Decreto 1555/1994, de 8 de julio, sobre aprobación del inventario definitivo de los **montes** del Estado en Cataluña y de ampliación de los medios traspasados a la Generalidad de Cataluña por el Real Decreto 1950/1980, en materia de **conservación de la naturaleza** (B.O.E. 22-7-94).
- 108.- Real Decreto 1556/1994, de 8 de julio, sobre ampliación del inventario de bienes inmuebles del Real Decreto 1010/1981, sobre traspaso a la Generalidad de Cataluña en materia de **cultura** (B.O.E. 22-7-94).
- 109.- Real Decreto 1905/1994, de 23 de septiembre, sobre traspaso de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **personal laboral al servicio de la Administración de Justicia**. (B.O.E. 12-10-94).
- 110.- Real Decreto 896/1995, de 2 de junio, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados por la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **cultura**. (B.O.E. 30-06-95).
- 111.- Real Decreto 897/1995, de 2 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual**. (B.O.E. 30-06-95).



- 112.- Real Decreto 898/1995, de 2 de junio, sobre ampliación de servicios y medios de la Administración del Estado traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de cultura (Depósito Regional de Archivos de Cervera). (B.O.E. 30-06-95).
- 113.- Real Decreto 899/1995, de 2 de junio, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de agricultura (laboratorios de sanidad animal). (B.O.E. 30-06-95).
- 114.- Real Decreto 900/1995, de 2 de junio, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de agricultura (reforma y desarrollo agrario). (B.O.E. 30-06-95).
- 115.- Real Decreto 901/1995, de 2 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas. (B.O.E. 30-06-95).
- 116.- Real Decreto 902/1995, de 2 de junio, sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de carreteras. (B.O.E. 30-06-95).
- 117.- Real Decreto 1399/1995, de 4 de agosto, sobre ampliación de servicios de la Administración del Estado traspasados a la Generalidad de Cataluña por el Real Decreto 2809/1980, de 3 de octubre, en materia de enseñanza. (B.O.E. 5-8-95).
- 118.- Real Decreto 1414/1995, de 4 de agosto, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de agricultura (SENPA). (B.O.E. 8-9-95).
- 119.- Real Decreto 2075/1995, de 22 de diciembre, sobre traspaso a la Generalidad de Cataluña de los medios adscritos a la gestión encomendada en materia de agricultura (SENPA) (B.O.E. 26-01-96).

- 120.- Real Decreto 409/1996, de 1 de marzo, por el que se amplía los servicios traspasados a la Generalidad de Cataluña por los Reales Decretos 966/1990, de 20 de julio; 1553/1994, de 8 de julio, y 1905/1994, de 23 de septiembre, en materia de **provisión de medios materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia**. (B.O.E. 10-4-96)
- 121.- Real Decreto 441/1996, de 1 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de **medios personales al servicio de la Administración de Justicia**. (B.O.E. 10-4-96)

## **ANEXO II**

**LEY ORGÁNICA 3/1996, DE 27 DE  
DICIEMBRE, DE MODIFICACIÓN PARCIAL  
DE LA LEY ORGÁNICA 8/1980, DE 22 DE  
SEPTIEMBRE, DE FINANCIACIÓN DE LAS  
COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

**LEY ORGÁNICA 3/1996, DE 27 DE DICIEMBRE, DE MODIFICACIÓN PARCIAL DE LA LEY ORGÁNICA 8/1980, DE 22 DE SEPTIEMBRE, DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

(«BOE» núm. 313, de 28 de diciembre de 1996)

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I**

El artículo 157 de la Constitución establece en su apartado 1 el marco general del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, el cual, en virtud de lo previsto en el apartado 3 del mismo artículo, fue desarrollado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Es, pues, la citada LOFCA el texto legal constitutivo del régimen jurídico general del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, bajo cuyo amparo se han venido aprobando y aplicando sucesivos modelos desde 1980 hasta ahora.

Uno de los mecanismos integrantes del referido sistema de financiación es el constituido por el régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, mecanismo éste que aparece expresamente previsto en el artículo 157.1.a) de la Constitución y que tiene su desarrollo orgánico básico en los artículos 10 y 11 de la LOFCA.

Desde la promulgación de este último texto legal, el mencionado régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas ha tenido un desarrollo



La articulación del principio de corresponsabilidad fiscal efectiva, mediante la ampliación del ámbito de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y la atribución a éstas de ciertas competencias normativas en relación a dichos tributos, requiere precisar el concepto de tributo cedido; aclarar y dotar de estabilidad a la relación de tributos susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas; reformular el ámbito objetivo de los recargos autonómicos sobre tributos estatales; redefinir las líneas generales del alcance y condiciones de la cesión, y dotar al sistema de tributos cedidos de normas procedimentales y órganos, que permitan resolver con rapidez y eficacia los conflictos que puedan suscitarse entre las distintas Comunidades Autónomas con motivo del ejercicio de sus competencias en relación a los tributos que se contemplan.

En cuanto al concepto de tributo cedido, la presente Ley mantiene la definición resultante del artículo 10.1 de la LOFCA, que configura aquél como un tributo establecido y regulado por el Estado, si bien modifica el apartado 3 del mismo artículo 10 a fin de introducir las dos precisiones siguientes: en primer lugar, que la cesión de tributos puede ser parcial, no sólo porque se ceda el rendimiento de alguno o algunos de los hechos imponibles del tributo de que se trate, sino, también, porque se ceda parte del rendimiento de los mencionados hechos imponibles; en segundo lugar, que la cesión, ya sea total o parcial, podrá comprender competencias normativas. A su vez, esta modificación se acompaña de otra de naturaleza estrictamente técnica, consistente en precisar en el apartado 4.a) del mismo artículo 10 que cuando el tributo cedido grave las adquisiciones por causa de muerte, la atribución de su rendimiento a las Comunidades Autónomas se realizará en función del domicilio fiscal del causante.

Por lo que se refiere a la relación de tributos susceptibles de cesión, la experiencia acumulada desde 1980, fecha de promulgación de la LOFCA, permite conocer con rigor los tributos concretos susceptibles de formar parte, efectivamente, del sistema de cesión de tributos, conocimiento éste que debe ser formalizado

en orden a dotar de estabilidad futura al mencionado sistema. A su vez, y según se ha indicado anteriormente, la realización efectiva del principio de corresponsabilidad fiscal se consigue, en gran medida, mediante la cesión parcial a las Comunidades Autónomas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

La puesta en relación de ambas circunstancias determina la necesidad de modificar el artículo 11 de la LOFCA, estableciendo una relación clara, concreta y estable de los tributos susceptibles de cesión, los cuales son, en particular, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial con el límite máximo del 30 por 100; el Impuesto sobre el Patrimonio; el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales y los Tributos sobre el Juego.

Esta nueva relación de tributos susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas demanda, a su vez, la reformulación del ámbito objetivo de los recargos autonómicos sobre tributos estatales. A tal fin, se modifica el artículo 12.1 de la LOFCA, cuya nueva redacción aclara, sin duda alguna, que las Comunidades Autónomas pueden establecer recargos sobre todos los tributos susceptibles de cesión, esto es, sobre los tributos antes relacionados, con independencia de que los mismos se hayan cedido o no, efectivamente, a la Comunidad Autónoma de que se trate. Tal modificación implica, necesariamente, introducir el oportuno ajuste técnico en la terminología empleada en el artículo 4.1.d) de la LOFCA, aclarando que uno de los recursos de las Comunidades Autónomas es el constituido por los recargos que pudieran establecerse sobre los tributos del Estado.

La articulación del principio de corresponsabilidad fiscal se completa atribuyendo a las Comunidades Autónomas ciertas competencias normativas en relación a los tributos cedidos. Para ello, la presente Ley modifica el apartado 2 del artículo 19 de la LOFCA con los tres objetivos siguientes:

a) En primer lugar, se mantiene el esquema hasta ahora vigente, en virtud del cual se delegan en las Comu-

nidades Autónomas las competencias en materia de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos cedidos, con el alcance y condiciones que se especifique en la Ley de Cesión de Tributos. No obstante, se dispone que tal delegación de competencias no operará en el ámbito de la parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que se ceda a las Comunidades Autónomas, pues la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de la totalidad de dicho impuesto se llevará a cabo, en todo caso, por la Administración Tributaria del Estado.

b) En segundo lugar, se delimita en líneas generales la atribución de competencias normativas a las Comunidades Autónomas en relación a cada uno de los distintos tributos susceptibles de cesión, delimitación ésta que habrá de ser precisada y concretada por la Ley de Cesión de Tributos. Asimismo, se formulan los principios generales a los que han de someterse las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias normativas que se les atribuyan.

c) En tercer lugar, se regula la incidencia en el ámbito de los tributos cedidos, del necesario sometimiento de España a las exigencias de armonización fiscal emanadas de la Unión Europea. A tal fin, en la nueva redacción que se da al artículo 19.2 de la LOFCA se prevé que, cuando tales exigencias de armonización fiscal así lo determinen, la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas en relación a los tributos cedidos quedará sin efecto, pasando el Estado a ejercer dichas competencias.

Por último, mediante la adición de un capítulo IV nuevo a la LOFCA, integrado por los artículos 23 y 24, la presente Ley viene a llenar una importante laguna en el régimen de cesión de tributos, dotando a éste de normas procedimentales y órganos capaces de resolver los conflictos que puedan suscitarse entre las distintas Comunidades Autónomas, y entre éstas y el Estado, con motivo del ejercicio de sus respectivas competencias determinadas por la aplicación de los puntos de conexión en cada tributo cedido.

Así, el nuevo artículo 23 de la LOFCA establece los principios generales del procedimiento a seguir cuando



se suscite algún conflicto de los antes reseñados, procedimiento éste que, de conformidad con la previsión contenida en la disposición adicional primera de la presente Ley, habrá de ser reglamentado por el Gobierno de la Nación en el plazo de un año contado desde la entrada en vigor de la misma. Por su parte, el nuevo artículo 24 de la LOFCA regula una Junta Arbitral como órgano competente para la resolución de los conflictos de referencia.

### III

Tras la promulgación de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, y de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla, ambas ciudades han adquirido la condición de Ciudades Autónomas, circunstancia ésta que requiere formalizar la inserción de sus respectivos regímenes financieros en el contexto más amplio del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, con las especialidades, eso sí, propias de dichos regímenes financieros, las cuales aparecen contempladas en las Leyes Orgánicas antes citadas.

En este orden de ideas, la presente Ley introduce las dos modificaciones siguientes en la LOFCA:

a) En primer lugar, se integra a las Ciudades de Ceuta y Melilla en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, a cuyo fin se modifica el artículo 3.1 de la LOFCA.

b) En segundo lugar, se añade una disposición adicional quinta nueva a la LOFCA, en la que, a semejanza de lo que las disposiciones adicionales primera, segunda y cuarta del mismo texto legal contemplan en relación al País Vasco, Navarra y Canarias, respectivamente, se dispone que la actividad financiera y tributaria de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla se regulará teniendo en cuenta su peculiar régimen económico y fiscal.

### IV

En su redacción original, los apartados 1 y 2 del artículo 7 de la LOFCA contemplaban el concepto de tasa

entonces vigente, esto es, el que en 1980 venía definido en el artículo 26.1.a) de la Ley General Tributaria, concepto éste que, en esencia, situaba en el ámbito de la categoría tributaria constituida por la tasa los supuestos de utilización privativa y aprovechamiento especial del dominio público, así como los de prestación de servicios públicos y realización de actividades administrativas.

Posteriormente, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en primer lugar, y la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, en segundo lugar, procedieron a la creación de una nueva categoría financiera constituida por los precios públicos, cuyo ámbito se construyó, en gran medida, trasvasando al mismo buena parte de los supuestos hasta entonces integrantes del hecho imponible de las tasas, categoría tributaria esta última que, a consecuencia de ello, fue objeto de una nueva definición.

En orden a la adecuación del régimen autonómico de las tasas a ese nuevo concepto de tal categoría tributaria, la Ley Orgánica 1/1989, de 13 de abril, procedió a la modificación de los apartados 1 y 2 del artículo 7 de la LOFCA, en los que quedó reflejado el nuevo concepto de tasa.

Más recientemente, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 185/1995, de 14 de diciembre, al analizar la adecuación de la Ley 8/1989, de 13 de abril, al principio de reserva de Ley consagrado en el artículo 31.3 de la Constitución, ha establecido doctrina en materia de prestaciones patrimoniales de carácter público, de la que resulta que algunos de los supuestos de hecho integrantes del concepto de precio público, contenido en el artículo 24 de la citada Ley 8/1989, dan lugar a la exacción de las mencionadas prestaciones patrimoniales de carácter público.

Teniendo en cuenta que en su mayor parte tales supuestos de hecho son los que en su día se tomaron del antiguo concepto de tasa a fin de integrar el ámbito de los precios públicos, parece oportuno que, en orden a la recepción por el ordenamiento jurídico-positivo de la doctrina del Tribunal Constitucional, los mencionados supuestos de hecho retornen al ámbito de la tasa. A tal fin, la presente Ley procede a modificar los aparta-

dos 1 y 2 del artículo 7 de la LOFCA, con lo que el régimen autonómico de las tasas queda perfectamente adecuado a la doctrina del Tribunal Constitucional.

Con esta modificación se completa el nuevo marco general dentro del cual ha de desarrollarse la actividad financiera y tributaria de las Comunidades Autónomas a partir del 1 de enero de 1997.

**Artículo único.** *Modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.*

Se modifican los preceptos que a continuación se indican de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Uno. Se modifica el apartado 1 del artículo tercero de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, que queda redactado en los términos siguientes:

«1. Para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado se crea por esta Ley el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que estará constituido por el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma.»

Dos. Se modifica la letra d) del apartado 1 del artículo cuarto de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, que queda redactada en los términos siguientes:

«d) Los recargos que pudieran establecerse sobre los tributos del Estado.»

Tres. Se modifican los apartados 1 y 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, que quedan redactados en los términos siguientes:

«1. Las Comunidades Autónomas podrán establecer tasas por la utilización de su dominio público, así como por la prestación de servicios públicos

o la realización de actividades en régimen de Derecho público de su competencia, que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos cuando concorra cualquiera de las circunstancias siguientes:

a) Que no sean de solicitud voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud por parte de los administrados:

— Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.

— Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

2. Cuando el Estado o las Corporaciones Locales transfieran a las Comunidades Autónomas bienes de dominio público para cuya utilización estuvieran establecidas tasas o competencias en cuya ejecución o desarrollo presten servicios o realicen actividades igualmente gravadas con tasas, aquéllas y éstas se considerarán como tributos propios de las respectivas Comunidades.»

Cuatro. 1. Se modifica el apartado 3 del artículo 10 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, que queda redactado en los términos siguientes:

«3. La cesión de tributos por el Estado a que se refiere el apartado anterior, podrá hacerse total o parcialmente. La cesión será total si se hubiese cedido la recaudación correspondiente a la totalidad de los hechos imponibles contemplados en el tributo de que se trate. La cesión será parcial si se hubiese cedido la de alguno o algunos de los mencionados hechos imponibles, o parte de la recaudación correspondiente a un tributo. En ambos casos, la cesión podrá comprender com-

petencias normativas, en los términos que determine la Ley de Cesión de Tributos.»

2. Se modifica la letra a) del apartado 4 del artículo 10 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, que queda redactada en los términos siguientes:

«a) Cuando los tributos cedidos sean de naturaleza personal, su atribución a una Comunidad Autónoma se realizará en función del domicilio fiscal de los sujetos pasivos, salvo en el gravamen de adquisiciones por causa de muerte, en el que se atenderá al del causante.»

Cinco. Se modifica el artículo 11 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, que queda redactado en los términos siguientes:

«Artículo 11.

Sólo pueden ser cedidos a las Comunidades Autónomas en las condiciones que establece la presente Ley, los siguientes tributos:

- a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial con el límite máximo del 30 por 100.
- b) Impuesto sobre el Patrimonio.
- c) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- d) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- e) La imposición general sobre las ventas en su fase minorista.
- f) Los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.
- g) Los tributos sobre el juego.»

Seis. Se modifica el apartado 1 del artículo 12 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, que queda redactado en los términos siguientes:

«1. Las Comunidades Autónomas podrán establecer recargos sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión.»

Siete. Se modifica el apartado 2 del artículo 19 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, que queda redactado en los términos siguientes:

«2. En caso de tributos cedidos, cada Comunidad Autónoma podrá asumir en los términos que establezca la Ley de Cesión de Tributos, las siguientes competencias normativas:

a) En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la regulación de tarifa y deducciones de la cuota.

b) En el Impuesto sobre el Patrimonio, la determinación de mínimo exento y tarifa.

c) En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, la fijación de cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente y tarifa, así como en el caso de adquisiciones «mortis causa», las reducciones de la base imponible.

d) En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en la modalidad "Transmisiones Patrimoniales Onerosas", la regulación del tipo de gravamen en las concesiones administrativas, en la transmisión de bienes inmuebles y en la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismos, excepto los derechos reales de garantía, y en la modalidad "Actos Jurídicos Documentados", el tipo de gravamen de los documentos notariales.

e) En los tributos sobre el juego, la determinación de exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones y devengo, así como la regulación de la gestión, liquidación, recaudación e inspección.

En el ejercicio de las competencias normativas a que se refiere el párrafo anterior, las Comunidades Autónomas observarán el principio de solidaridad entre todos los españoles conforme a lo establecido al respecto en la Constitución; no adoptarán medidas que discriminen por razón del lugar de ubicación de los bienes, de procedencia de las rentas, de realización del gasto, de la prestación de los servicios o de celebración de los negocios, actos o hechos, y mantendrán una presión fiscal efectiva

global equivalente a la del resto del territorio nacional.

Asimismo, en caso de tributos cedidos, cada Comunidad Autónoma podrá asumir por delegación del Estado la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los mismos, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas Administraciones, todo ello de acuerdo con lo especificado en la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión.

Lo previsto en el párrafo anterior no será de aplicación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, cuya gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión tendrá lugar según lo establecido en el apartado siguiente.

Las competencias que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos pasarán a ser ejercidas por el Estado cuando resulte necesario para dar cumplimiento a la normativa sobre armonización fiscal de la Unión Europea.»

Ocho. Se añade un capítulo IV a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, integrado por los artículos 23 y 24, todo lo cual queda redactado en los términos siguientes:

#### **«CAPÍTULO IV**

#### **Resolución de conflictos**

##### **Artículo 23.**

1. Los conflictos que se susciten en la aplicación de los puntos de conexión de los tributos se resolverán por una Junta Arbitral.

2. Podrán promover el conflicto las Administraciones que consideren producido en su territorio el rendimiento del tributo de que se trate, así como aquellas que se consideren competentes en los procedimientos de gestión, inspección o recaudación respectivos, de acuerdo con los puntos de conexión aplicables.

3. Los conflictos serán resueltos, por el procedimiento que reglamentariamente se establezca,

en el que se dará audiencia a los interesados, por los siguientes órganos:

a) Caso de que la controversia se produzca entre las Administraciones del Estado y de una o varias Comunidades Autónomas, o de éstas entre sí, será resuelta por la Junta Arbitral que se regula en el artículo siguiente.

b) Si en el conflicto interviniese la Administración de otros territorios distintos de los referidos en la letra anterior, un representante de la Administración del Estado será sustituido por otro designado por el Consejo Ejecutivo o Gobierno de la Comunidad Autónoma.

4. Cuando se suscite el conflicto, las Administraciones afectadas lo notificarán a los interesados, lo que determinará la interrupción de la prescripción, y se abstendrán de cualquier actuación ulterior.

No obstante lo anterior, cuando se hayan practicado liquidaciones definitivas por cualquiera de las Administraciones afectadas, dichas liquidaciones surtirán plenos efectos, sin perjuicio de la posibilidad de practicar la revisión de oficio prevista en la Ley General Tributaria.

5. La Junta Arbitral resolverá conforme a derecho, de acuerdo con principios de economía, celeridad y eficacia, todas las cuestiones que ofrezca el expediente, hayan sido o no planteadas por las partes o los interesados en el conflicto, incluidas las fórmulas de ejecución.

6. Las resoluciones de la Junta Arbitral tendrán carácter ejecutivo y serán impugnables en vía contencioso-administrativa.

#### Artículo 24.

1. La Junta Arbitral a que se refiere el apartado 3.a) del artículo anterior estará presidida por un jurista de reconocido prestigio, designado para un período de cinco años por el Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta del Consejo de Polí-



tica Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Serán Vocales de esta Junta:

a) Cuando la controversia se suscite entre el Estado y una o más Comunidades Autónomas, cuatro representantes del Estado, designados por el Ministro de Economía y Hacienda, uno de los cuales actuará como Secretario, y cuatro representantes de cada Comunidad Autónoma en conflicto, designados por el correspondiente Gobierno de éstas.

b) Cuando la controversia se suscite entre Comunidades Autónomas, cuatro representantes del Estado y cuatro de cada Comunidad Autónoma en conflicto, designados por el correspondiente Gobierno de éstas, actuando como Secretario un representante del Estado.

2. En todo lo referente al funcionamiento, convocatoria, reuniones y régimen de adopción de acuerdos de la Junta Arbitral se estará a lo dispuesto, en materia de órganos colegiados, en el capítulo II del título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.»

*Disposición adicional primera. Desarrollo reglamentario del régimen de resolución de conflictos.*

En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, el Gobierno deberá reglamentar el régimen de organización, funcionamiento y procedimiento de la Junta Arbitral a que se refiere el capítulo IV de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, inspirándose para ello en las normas reguladoras del procedimiento administrativo común.

*Disposición adicional segunda. Régimen económico y fiscal de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.*

Se añade una disposición adicional quinta a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación

de las Comunidades Autónomas, con la siguiente redacción:

«Quinta. La actividad financiera y tributaria de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla se regulará teniendo en cuenta su peculiar régimen económico y fiscal.»

Disposición final única. *Entrada en vigor.*

La presente Ley Orgánica entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y surtirá efectos el 1 de enero de 1997.

## **ANEXO III**

### **DOCUMENTO OFICIAL DE LA NEGOCIACIÓN PP-PNV**

## **DOCUMENTO OFICIAL DE LA NEGOCIACIÓN PP-PNV**

### **Bloque 1.- Pacto social por el empleo, mantenimiento del Estado de Bienestar y Proceso de Convergencia**

La libertad y la cohesión social han sido dos de los pilares básicos para el EAJ/PNV y que entroncan fielmente en la tradición democrata-cristiana europea.

Es en nuestros días cuando el equilibrio de esos dos conceptos está siendo cuestionado como consecuencia de la globalización de la economía mundial y que demanda, especialmente en Europa, un fuerte esfuerzo competitivo a fin de preservar otro de los valores occidentales cual es el del empleo, como condición necesaria, aunque no siempre suficiente, para lograr el pleno desarrollo de los individuos y de las sociedades en que se integran.

Por ello, el EAJ/PNV entiende que debe rediseñarse un nuevo equilibrio entre los factores descritos, a su vez incididos por un proceso de convergencia política y económica de las naciones y pueblos europeos.

El programa electoral del EAJ/PNV, consciente del reto ante el que se encuentra nuestra sociedad, articula en sus distintos apartados propuestas sobre el empleo, a través de un gran pacto social de todos los poderes públicos y

de los interlocutores sociales y agentes económicos; sobre el Estado de bienestar (Seguridad Social, medio ambiente, salud y servicios sanitarios, educación, asistencia a los más desfavorecidos, cultura...) y sobre la convergencia europea.

Es, en función de lo expuesto, una de las prioridades máximas del EAJ/PNV dar cumplimiento íntegro a los contenidos y propuestas de su programa electoral sobre las cuestiones descritas.

## **Bloque 2.- Cumplimiento del Estatuto de Gernika. Area socioeconómica.**

### **♦ 2.1. Formación y empleo**

#### **a) Formación continua de los trabajadores ocupados en Euskadi (FORCEM/HEZILAN).**

Firmado el 28 de septiembre de 1.995 el “Acuerdo interprofesional sobre formación continua en la CAPV”, al amparo del art. 84 del Estatuto de los Trabajadores, publicado en el BOPV el 25 de octubre de 1.995, se requiere:

- El cumplimiento de la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto Ley 12/1.995 de diciembre, es decir, la financiación por el Estado del anteriormente citado Acuerdo Interprofesional Vasco.

- Dicha financiación importará la cantidad correspondiente al 0,3% de la cuota de Formación Profesional recaudada en el País Vasco.
- Si el Estado acordara dedicar a la formación continua un porcentaje superior al 0,3% actual de la cuota de FP para la formación continua, la financiación por el Estado del Acuerdo Interprofesional vasco evolucionará en la misma proporción. Asimismo, para financiar la formación continua de los funcionarios al servicio de las administraciones vascas, el Estado pondrá a disposición de las instituciones vascas una cantidad equivalente a la que dedica en el conjunto del Estado al mismo fin. La formación continua de los funcionarios de las administraciones vascas será diseñada y ejecutada por éstas en todas sus fases.

**b) Formación profesional ocupacional.**

Respeto a la formación profesional ocupacional, a tenor del ámbito competencial de la CAPV en las materias de promoción y desarrollo económico, fomento del empleo, educación y ejecución de la legislación laboral, deberá transferirse:

- La ejecución de la política de formación profesional, no la mera gestión del Plan Nacional de FPO.

- Las funciones y servicios de la FPO prestados por el Estado a través del INEM, sin reserva por el Gobierno central de los llamados “centros nacionales”.
- La exacción, gestión, liquidación, revisión, inspección y recaudación dentro de su territorio de la cuota de formación profesional.
- La FPO prestada a través de las escuelas-taller y casas de oficios.
- Asimismo, junto a la transferencia o en su mismo acuerdo, deberá establecerse:
- Un sistema de participación y colaboración de la Comunidad Autónoma en la fase ascendente o de diseño del plan que a nivel estatal recoja las líneas o políticas de FPO.
- Un procedimiento de colaboración entre la CAPV y la Administración del Estado para la selección de proyectos de FPO que vaya a optar a la cofinanciación del Fondo Social Europeo.

(Contenido conforme al “Informe sobre prioridades de negociación de las transferencias pendientes”, ratificado por el Parlamento vasco el 20.10.95).

**c) INEM y FOGASA**

(Contenido conforme al “Informe sobre Prioridades de negociación de las transferencias pendientes”).

Será objeto de la transferencia:

- La gestión del sistema de protección social por desempleo, que incluye las prestaciones específicas por desempleo tanto en su nivel contributivo como asistencial así como cualquier otro subsidio de la misma naturaleza.
- En el ámbito de la promoción, la CAPV deberá asumir la ejecución de los programas tendentes al fomento del empleo, ordenados en dos bloques fundamentales:
  - a) Colectivo de demandantes de empleo con dificultades específicas de colocación, y
  - b) Con carácter general, el resto de medidas que fomenten tanto la contratación de los trabajadores desempleados por parte de las empresas como la instalación en régimen de autónomos de dichos trabajadores desempleados.

Como se indica, el objeto de la transferencia es la ejecución por la CAPV de los mencionados programas, no su mera gestión descentralizada, lo



que implica aplicar el procedimiento de valoración económica propio del Concierto Económico.

- En el ámbito de la gestión de empleo, las instituciones vascas ejecutarán la normativa estatal sobre colocación de desempleados, transfiriéndose a la CAPV las funciones y medios personales y materiales (oficinas, etc.) del INEM adscritos a tal fin.
- La instrucción de expedientes y pago de los salarios pendientes a causa de insolvencias, suspensión de pagos, quiebra o concurso de acreedores de los empresarios; las indemnizaciones reconocidas como consecuencia de sentencia o resolución de contratos; y el ejercicio de la acción subrogatoria en los derechos y acciones de los trabajadores frente a los empresarios deudores (FOGASA).

## ♦ 2.2. Seguridad Social.

El desarrollo de las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía en el área de Seguridad Social pasa por ser uno de los retos pendientes más trascendentales para lograr el impulso y profundización del autogobierno. Tan empeño debe a su vez enderezarse con la voluntad de atender y respetar los principios de solidaridad, cohesión territorial e igualdad básica del ciudadano.

Respecto a la interpretación de los arts. 18.2.a) y 18.4 del Estatuto de Autonomía, debe asumirse, con carácter general, el desarrollo legislativo y la ejecución en la materia, correspondiendo, por tanto, la gestión de las distintas prestaciones del sistema de Seguridad Social, incluidos los Regímenes

Especiales, así como el control y tutela de las entidades colaboradoras y sustitutorias en la gestión de las contingencias, a través de la transferencia de aquellos entes a los cuales en el ordenamiento jurídico actual se les encomienda el reconocimiento del derecho a las prestaciones económicas, tales como el INSS y el ISM.

Coetáneamente al traspaso de dichas funciones, y a fin de preservar una adecuada coordinación en el sistema, deberá asumirse la gestión del Régimen Económico de la Seguridad Social a que se refieren los arts. 18.2.b) y 18,4 y la Disposición Transitoria Quinta del Estatuto de Autonomía.

El procedimiento previsto en la Disposición Transitoria Quinta del Estatuto se concreta en la suscripción de convenios que tendrán por objeto la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. Esta fórmula convencional y el órgano al que se encomienda su consecución, la Comisión Mixta de Transferencias, diseña un sistema de negociación abierto y flexible en orden a facilitar la efectiva asunción de estas funciones por la Comunidad Autónoma.

En este contexto, los convenios para la gestión del régimen económico de la Seguridad Social establecerán un sistema basado en los siguientes principios y contenidos:

- La garantía del carácter unitario de dicho régimen económico.
- La solidaridad y no discriminación con el resto de la población del Estado.

- El incremento del grado de bienestar de la sociedad vasca.
- La definición y concreción de los actos de gestión de los recursos del sistema correspondientes a la Comunidad Autónoma que, en todo caso, comprenderá la exacción, liquidación, revisión, inspección y recaudación de la cuota, así como los pagos correspondientes a los beneficiarios del sistema por parte de las instituciones vascas de Seguridad Social.
- La coordinación con la Administración del Estado, a fin de lograr una adecuada gestión.

Los convenios para la gestión del régimen económico de la Seguridad Social expuestos deberán, también, establecer las relaciones económico-financieras de las instituciones vascas de Seguridad Social con las instituciones estatales a través de la aportación de aquéllas a los costes de los servicios centrales del sistema que no sean objeto de transferencia de acuerdo con la metodología del Concierto Económico y del establecimiento de un Fondo de Solidaridad o Estabilización, dotado con las aportaciones de la Comunidad Autónoma o, en su caso, de la Tesorería General de la Seguridad Social, en función de parámetros que midan de forma objetiva las desviaciones entre ingresos y gastos respecto a las situaciones pasadas, presentes y futuras del sistema de Seguridad Social tanto en la Comunidad Autónoma de Euskadi como en el conjunto del Estado. En dicho concepto se incluyen las transferencias identificadas en el “Informe sobre prioridades” relativas al INSS: otros entes gestores de regímenes especiales y a la gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

### ♦ 2.3. Infraestructuras.

Otro sector pendiente de transferir que resulta fundamental por su incidencia económica es el de las infraestructuras, en el que deben priorizarse las de:

#### a) Autopistas.

En aplicación del régimen foral sobre carreteras, deben traspasarse a la Comunidad Autónoma de Euskadi las autopistas A-1, A-8 y A-68 en régimen de concesión, en los tramos que discurren por su territorio.

La Comunidad Autónoma, por lo tanto, se subrogará en la posición que en la actualidad tiene la Administración central frente a cualquier tercero relacionado con la autopista o su régimen de concesión, asumiendo la titularidad sobre las citadas autopistas.

Acordado el traspaso, ambos gobiernos instarán del Tribunal Constitucional el archivo por pérdida del objeto del recurso de inconstitucionalidad 184/1.989, interpuesto contra la Ley del Parlamento Vasco 2/1.989, de 30 de mayo, del Plan General de Carreteras del País Vasco.

**b) Aeropuertos.**

Los aeropuertos de Sondika, Foronda y Hondarribia son calificados de interés general, siendo, por ello de titularidad estatal. El objeto de traspaso es la gestión directa de los mismo, es decir, la sustitución de la Administración del Estado por la de la Comunidad Autónoma en la administración de dichos aeropuertos, a excepción de las funciones vinculadas al control y tránsito del espacio aéreo, así como las de la seguridad pública excluidas en el art. 17 del Estatuto de Autonomía.

**c) Puertos de interés general.**

Los puertos de Bilbao y Pasajes son calificados de interés general, siendo, por ello, de titularidad estatal. El objeto de traspaso será la gestión directa de los mismos, es decir, el ejercicio por la Comunidad Autónoma de las funciones que la legislación atribuya a la autoridad portuaria, de conformidad con lo previsto en el art. 12.8 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

(Las transferencias citadas de puertos y aeropuertos se realizarán sin perjuicio de las modificaciones precisas en el ordenamiento jurídico que favorezcan una gestión autónoma de los mismos.)

**b) Aeropuertos de interés general.**

**c) Puertos de interés general.**

#### ♦ 2.4. Sector público empresarial y energía.

El Estatuto de Gernika asume competencias sobre el sector público del Estado, contemplando la participación en el mismo de la Comunidad Autónoma.

Dicha participación se articulará conforme a los siguientes criterios:

- Respecto a las entidades del sector público estatal cuya gestión administrativa y dirección de los negocios estén radicados en el País Vasco: participación de las instituciones vascas en sus órganos de administración y gestión.
- Respecto a las entidades del sector público estatal no comprendidas en el aparato anterior, pero con instalaciones en el País Vasco: participación de las instituciones vascas en sus órganos de administración y gestión.
- Respecto a las entidades del sector público estatal no comprendidas en el aparato anterior, sin instalaciones en el País Vasco pero con especial incidencia en su tejido industrial: creación de un órgano de relación formado por representantes de ambas administraciones encargado de la definición y control de los alineamientos estratégicos.

En cuanto al ámbito de la energía, debe posibilitarse la potenciación del sector gasista vasco a través del establecimiento de la Planta de Regasificación del Puerto de Bilbao, la reutilización de las instalaciones de Basordas (Bermeo) y la conexión europea de la red vasca del gas. Asimismo, deben allanarse todos los obstáculos derivados de las disposiciones que desarrollan la LOSEN (sistema independiente), que cuestionan la viabilidad de las plantas de residuos sólidos urbanos Zergabi y Zabalgardi.

### **Bloque 3.- Cuestiones derivadas de la singularidad de Euskadi.**

#### **♦ 3.1 Concierto económico.**

##### **a) Modificaciones a efectuar en el Concierto Económico:**

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: concertación plena de este impuesto en términos similares al convenio de la Comunidad Foral de Navarra; la concertación de los no residentes y la adaptación del concepto de residencia habitual.
- Concertación de los impuestos especiales (de conformidad con el pronunciamiento expreso del Parlamento vasco).
- Tributación de los grupos de sociedades, agrupaciones de interés económico y uniones temporales de empresas.

- Otras adaptaciones técnicas de los tributos concertados.

**b) Superación de recursos contencioso-administrativos sobre normativa tributaria foral:**

- Reconocimiento pleno de la capacidad normativa derivada del Concierto Económico.
- Consecuencia de esta capacidad normativa debe ser la retirada de los recursos contenciosos interpuestos por el Estado contra las iniciativas de los territorios históricos en materia fiscal y financiera.

**c) Tratamiento inmediato de la próxima Ley Quinquenal de Cupo (1.997-2.001).**

Recogiendo, en su caso, algunas de las modificaciones del Concierto Económico señaladas que puedan tener cabida en el contenido de la ley.

**♦ 3.2. Policía.**

Compromiso de acordar en la Junta de Seguridad del País Vasco la cuantificación y ubicación territorial de los efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el País Vasco.



### ♦ 3.3 Telecomunicaciones.

Las Telecomunicaciones resultan de extraordinaria importancia dada su incidencia en cuestiones tales como los medios de comunicación social, cultura, ordenación del territorio y en todo lo relativo a la promoción y desarrollo económico de Euskadi o, lo que es lo mismo, en la mejora de las condiciones de vida y trabajo de los ciudadanos.

A tal fin, resulta esencial un pacto con el Gobierno del Estado que permita consensuar el desarrollo de la actual Ley del Cable. Dicho pacto también incluirá la creación de un operador vasco de telecomunicaciones, cuyo marco de actuación sea el conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma, considerado como demarcación única. Asimismo, la red de telecomunicaciones del Gobierno vasco ha de tener pleno reconocimiento en sí misma considerada y desbloquearse las ayudas vinculadas al FEDER para que aquélla pueda seguir cumpliendo sus finalidades.

### ♦ 3.4. Transferencias de raíz foral.

#### a) Transporte mecánico por carretera.

La actualización del régimen foral en materia de transporte mecánico por carretera requiere, para su adaptación a la nueva regulación del transporte, la suscripción de un convenio foral que, extendiendo su ámbito al

conjunto de los territorios históricos, sustituya a los todavía hoy vigentes convenios suscritos entre la Diputación Foral del territorio histórico de Alava y el Ministerio de Obras Públicas, el 9 de marzo de 1.950.

A tal fin, y en cumplimiento de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, de la Disposición Adicional del Estatuto de Gernika y de la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 6/1.987, de 30 de julio, se requiere la suscripción de un Convenio Foral entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y las forales de sus territorios históricos de una parte y la Administración del Estado por la otra, en el cual se establezcan los derechos y competencias de los territorios históricos del País Vasco en materia de transporte por carretera que exceda del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma atendiendo, entre otros, a los siguientes criterios:

- Respecto a servicios, concesiones o líneas, serán de competencia plena foral cuando discurren mayoritariamente por la comunidad Autónoma, así como todo lo atinente a los tráficos interiores, o establecimiento de paradas, que dichos servicios realicen en el ámbito territorial de la comunidad Autónoma independientemente de que su recorrido no sea mayoritario en dicho territorio.
- Respecto a actividades o servicios no definidos en razón de una línea o concesión, serán competencia plena de los territorios históricos todos aquellos que se ubiquen o establezcan en sus ámbitos territoriales.

- Respecto al transporte en el ámbito de la Unión Europea, tanto de viajeros como de mercancías, serán de la competencia de los órganos forales de los territorios históricos en la medida en que lo sea el Estado español, y en los mismos supuestos que los establecidos en los apartados anteriores para las distintas modalidades y actividades del transporte.
- Y, en definitiva, todas aquellas actividades que incidan territorialmente en los territorios históricos, sin perjuicio de las facultades legislativas y de coordinación de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

#### **b) Elecciones municipales**

De conformidad con el art. 10.3 y 37.3.e) del Estatuto de Autonomía, los territorios históricos tienen competencia exclusiva sobre el régimen electoral municipal. Dicha competencia se incluye entre o que se ha denominado como “núcleo esencial de la Foralidad”, es decir, como aquellas materias que pertenecen a la esencia de las propias instituciones forales.

El contenido de la transferencia debe comprender, por ello, el traspaso de los medios personales y materiales para que las instituciones forales organicen los procesos electorales a celebrar en su ámbito, con el límite de la competencia estatal sobre los elementos esenciales que constituyen el derecho fundamental de sufragio y sobre los distintos procesos electorales.

## **Bloque 4. Unión Europea**

### **♦ 4.1. Compromiso de articular un sistema de presencia e intervención de las instituciones vascas en la Unión Europea.**

La Comisión Bilateral para Asuntos Europeos entre los gobiernos vasco y del Estado se constituyó el 30 de noviembre de 1.995 y cuenta ya con un programa de trabajo que desarrollar.

Con independencia de este hecho, lo cierto es que resulta urgente acordar entre ambos gobiernos un modelo de participación directa en las instituciones europeas. La carencia de un sistema que garantice la intervención en la Unión durante todos estos años desde la integración ha producido un desplazamiento de competencias asumidas en el Estatuto vasco hacia el eje Madrid-Bruselas. La concentración de poderes de decisión en favor de la Unión debe ir acompañada de un sistema de participación directa y corresponsabilidad de las Instituciones vascas, a fin de evitar la alteración del equilibrio competencial y político garantizado en el Estatuto de Gernika.

Son puntos básicos del sistema de participación directa de Euskadi en la UE, los siguientes:

- Identificación de un grupo de materias en las que se manifiesta la singularidad de nuestra autonomía y en las que debe garantizarse la

acción directa de las instituciones vascas: a) Seguridad Pública y Policía; b) Hacienda, Fiscalidad y aspectos ligados al Concierto Económico; c) Medios de Comunicación y Telecomunicaciones; d) Idioma, cultura y especialidades , y e) Transportes e Infraestructuras.

- Presencia de un representante del Gobierno vasco en la Representación Permanente Española ante la Unión Europea a efecto de acceso directo a la información.
- Establecimiento de un procedimiento de consulta previa a la determinación de la postura del Estado en aquellas decisiones que afecten a las materias singulares señaladas en el primer guión anterior. Esta consulta previa se articulará en el seno de la Comisión Bilateral.
- Presencia de representantes vascos, formando parte de la delegación del Estado, en aquellas reuniones de los comités y grupos de trabajo del Consejo de la Comisión, del COREPER y del Consejo de Ministros sobre las materias mencionadas.

♦ **4.2. Configuración de Euskadi como circunscripción electoral en las elecciones europeas.**

- ♦ **4.3.** Distribución por proyectos de los recursos provenientes del Fondo de Cohesión para redes transeuropeas. Los beneficiarios directos de dichos recursos han de ser exclusivamente las administraciones competentes para realizar proyectos de esta naturaleza.
  
- ♦ **4.4** Compromiso de que mientras en el Comité de las Regiones tengan representación, además de las regiones, los entes locales, uno de ellos será designado por EUEDEL, en base al acuerdo entre dicha asociación y la FEMP.

#### **Bloque 5.- Area Económico-Financiera.**

Reforma de la legislación básica estatal en este Area, a fin de posibilitar las previsiones del Estatuto de Gernika.

La actual legislación básica del Estado en materia económico financiera atenta contra el contenido del Estatuto de Guernica. Resulta imprescindible la reforma de las leyes sectoriales de ordenación de los seguros privados. Asimismo, debe abordarse la especial realidad de las entidades de previsión social voluntarias y las entidades colaboradoras y sustitutorias en la gestión de las contingencias de Seguridad Social (Mutuas), en el País Vasco. Igualess modificaciones normativas requieren las actuales regulaciones de crédito y banca; mercado de valores, y planes y fondos de pensiones. En todos estos casos se requiere la modificación de los puntos de conexión previstos en la legislación para determinar los casos en que la competencia normativa de desarrollo y la

ejecución administrativa corresponda a las instituciones vascas. El establecimiento de nuevos puntos de conexión se debe realizar con criterios análogos a los existentes en el modelo de Concierto Económico para determinar al ámbito de fiscalidad propio.

Dichas modificaciones legislativas han de suponer, también, la solución acordada de los procedimientos ante el Tribunal Constitucional interpuestos en cada uno de estos sectores.

#### **Bloque 6.- Normalización y Pacificación.**

#### **Bloque 7.- Varios.**

##### **♦ 7.1. Defensa.**

###### **7.1.1 Servicio Militar.**

- a) Acuerdo de un marco temporal para la creación de un Ejército profesional y reducción paulatina de la duración y del número de efectivos.**
- b) Tratamiento de los procedimientos penales contra alcaldes que no colaboran en los llamamientos al Servicio Militar.**
- c) Reforma del tratamiento de “muerte civil”, a los insumisos.**

**d) Equiparación temporal inmediata de la prestación social sustitutoria.**

#### **7.1.2. CESID**

Desligar los Servicios de Inteligencia del Estado de la Administración militar y situar el CESID bajo mando civil y con control parlamentario.

#### **♦ 7.2. Investigación GAL.**

Creación en el Congreso de los Diputados de una Comisión que investigue el denominado terrorismo de Estado.

#### **♦ 7.3. Devolución del patrimonio incautado con motivo de la Guerra Civil, según las bases del proyecto de ley remitido al Congreso por el Gobierno en diciembre de 1.995.**

#### **♦ 7.4. Creación de un foro de negociación para designación de los siguientes órganos:**

- Tribunal de Cuentas.
- Consejo General del Poder Judicial.



## **BIBLIOGRAFÍA**

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALONSO DE ANTONIO, J.A.: "Procedimientos de Acceso a la Autonomía Plena" en "Comentarios a la Constitución Española de 1978" Tomo XI. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid 1988

ALVAREZ CONDE, E. "Las Comunidades Autónomas". Editorial Nacional.

ALZAGA VILLAMIL, O. "La Constitución Española 1978" (Comentario Sistemático) Editorial del Foro. Madrid 1978

ARANA GOIR, S. Obras Escogidas. Antología política. L. Haranburu Editorial San Sebastian 1978.

ARANA GOIRI, L. "Formulario de los principios esenciales o básicos del primitivo nacionalismo vasco contenidos en el lema "JUAN-GOIKUA-ETA-LAGIZARA".

ARCENEGUI de , J. J.: "Síntesis Histórica del Constitucionalismo Español". Editorial Beramar. Madrid 1991

ARCENEGUI de , J. J.: "Legislación Política Básica". Ediciones Beramar. Madrid 1996

AZNAR LÓPEZ, J.M. "España. La Segunda Transición". Espasa-Calpe. Madrid 1994

BERTELSEN REPETTO.: "El Senado en España". Instituto de Estudios Administrativos Madrid 1974

BLASCO IBÁÑEZ: "El Intruso". Obras Completas Aguilar. Madrid 1958

BOBBIO, N. / MATLEUCCI, N. "Diccionario de política". Editorial Siglo XXI. Madrid 1982

CARO BAROJA, J.: "El Laberinto vasco". Editorial Txertoa. Madrid 1982

CARR, R.: "España: de la Restauración a la Democracia, 1875-1980". Editorial Ariel Barcelona 1988

CARRO MARTÍNEZ: "La Constitución española de 1869". Editorial Cultura Hispánica Madrid 1952

CORCUERA ATIENZA, J.: "Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco. 1876-1904". Editorial Siglo XXI. Madrid 1979

CHEVALIER: "Los grandes textos políticos: Desde Maquiavelo a nuestros días. Editorial Aguilar. Madrid 1977

DE ESTEBAN JORGE: "Constituciones españolas y extranjeras" Vol. I. Taurus Ediciones. Madrid. 1977

ELIZONDO, M.: "Sabino Arana padre de las nacionalidades" (Correspondencia inédita de los Hermanos Arana) Editorial La gran enciclopedia Vasca Vol. I. Bilbao 1981

EMBID IRUJO: "Estudios sobre la Constitución española". Libros Pórtico. Zaragoza 1979

ENTRENA CUESTA: "Curso de Derecho Administrativo" Vol. II.. Editorial Tecnos Madrid 1995

FERNÁNDEZ MIRANDA, P. y A.: "Lo que el Rey me ha pedido". Plaza y Janés Editorial. Barcelona 1995

FERNÁNDEZ SEGADO: "El Sistema Constitucional Español". Dykinson, S.A. Editorial. Madrid 1992

FERNÁNDEZ SEGADO, F.: "Las Constituciones Históricas Españolas" Editorial Civitas. Madrid 1992

FERRANDO BADÍA: "La región y el Estado regional en Trabajos del Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Internacional. Universidad de la Laguna. Año 1977

FERRANDO BADÍA, J. "La región y el Estado Regional" en "Trabajos del Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Internacional. Universidad de la Laguna. Año 1977

FERRANDO BADÍA, J. "La Primera República Española": "Historia político parlamentaria de la República de 1873. Editorial Cuadernos para el Diálogo EDICUSA 1973

FRAGA IRIBARNE, M.: en " Autonomías y Administración Pública. Reflexiones sobre la Administración Única". Editorial Praxis. Barcelona 1996

FRAGA IRIBARNE, M.: "Introducción al Comentario al Título III" en Comentarios a la Constitución de 1978. Tomo VI. Dirigidos O. Alzaga.

FUSÍ, J. P.: "El País Vasco. Pluralismo y nacionalidad". Alianza Universal. Madrid 1984

G. DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, T.R.: "Curso de Derecho Administrativo I". Editorial Civitas. Madrid 1996

GARCÍA DE CORTÁZAR, F. y GONZÁLEZ VEGA, J. M.: "Breve Historia de España". Alianza Editorial. Madrid 1994

GARCÍA ENTERRÍA: "Estudio sobre Autonomías Territoriales". Editorial Civitas. Madrid 1985

GARCÍA TREVIJANO, E.: "El Discurso de la República" (Del hecho nacional a la conciencia de España). Editorial Temas de Hoy. Madrid 1994

GARCÍA VENERO, M.: "Historia del nacionalismo vasco". Editorial Nacional. Madrid 1979

GARCÍA VENERO, M.: "El nacionalismo catalán". Madrid 1946

HAURIU, A.: "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". Editorial Ariel. Barcelona 1997

HERMAN HELLER: "Ideas políticas contemporáneas". Editorial Labosa. Barcelona 1993

HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN: "Memorias de Estío". Editorial Temas de Hoy. Madrid 1993

JAUREGUI BERECIARTU, G.: "Ideología y estrategia política de ETA": "Análisis de su evolución entre 1959 y 1968". Editorial Siglo XXI. Madrid 1985

JELLINEK, G.: "Teoría General del Estado"

JIMÉNEZ LOSANTOS: "Lo que queda de España". Editorial Temas de Hoy. Madrid 1995

JOVER ZAMORA: "Federalismo en España: cara y cruz de una experiencia histórica" en "Nación y Estado en la España Liberal". G. Gortázar. Editorial Noesis. Madrid 1994

JOVER ZAMORA: Prólogo a la "Era Isabelina" y "Sexenio Democrático". La Continuidad del proceso 1834-1874. Tomo XXXIV. "Historia de España de R. Menéndez Pidal. Espasa-Calpe. Madrid 1981

KHON H.: "Historia del Nacionalismo" Fondo de cultura económica. México-Buenos Aires 1949

LEGUINA, J.: "Las Comunidades Autónomas en la Constitución Española de 1978". Editorial Civitas. Madrid 1978

LINZ, J. J.: "Conflicto en Euskadi". Editorial España-Mañana. Madrid 1986

LÓPEZ GUERRA y VARELA, S.: "La determinación de los límites territoriales de las Regiones como problema Constitucional de España" en "Trabajos del Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismos Contemporáneos". V. de la Laguna Año 1977

LUCAS VERDÚ: "Curso de Derecho Político": Federalismo y Estado Federal. Vol.II. Editorial Tecnos. Madrid 1983

LUCAS VERDÚ: Curso de Derecho Político: "Constitución de 1978 y transformación político-social española". Editorial Tecnos. Madrid 1984

LUCAS VERDÚ, P.: "Comentarios al Título preliminar" en "Constitución Española de 1978"- Tomo I Dirigidos O. Alzaga Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid 1983

MARÍAS, J.: "Consideración de Cataluña". Editorial Acervo. Barcelona 1994

MARITAIN, J.: "El hombre y el Estado". Editorial Kraft. Buenos Aires 1952

MERINO MERCHAN: "Regímenes Históricos Españoles". Editorial Tecnos. Madrid 1988

MORODO, R. : "La Transición política" Editorial Tecnos, S.A. 1985

MUNIESA, Bernat: "La Burguesía catalana ante la II República española". Anthropos Editorial del Hombre. Barcelona 1985

OLTRA, J.: "La influencia norteamericana en la Constitución española de 1869". Madrid 1972

PÍ i MARGALL: "El Reinado de Amadeo de Saboya y la República de 1873" Editorial Hora H.

PÍ i MARGALL, F.: "Las nacionalidades"  
Editorial Librería Bergua. Biblioteca de bolsillo nº 59 1934

PUJOL, J.: "Cataluña-España" Editorial Espasa Hoy. Madrid 1996

PUNSET, R.: "El Senado y las Comunidades Autónomas". Editorial Tecnos. Madrid 1987

RECALDE, J. R.: "La Constitución de las naciones". Editorial Siglo XXI. Madrid

RUIPEREZ, J.: "La protección Constitucional de la Autonomía". Editorial Tecnos. Madrid 1994

SABINE, George: "Historia de la Teoría Política. Fondo de Cultura Económica. Madrid 1986

SALAS, J.: "Descentralización Administrativa y organización política". Editorial Alfaguara

SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Comentarios al Artículo 2º" en "Constitución Española de 1978"- Tomo I Dirigidos O. Alzaga Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid 1983

SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Historia del Constitucionalismo Español". Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1984

SÁNCHEZ-AGESTA, L.: "Principios de Teoría Política" Editorial Nacional. Madrid 1972

SOLE TURA, J.: "Catalanismo y Revolución Burguesa". Editorial Cuadernos para el Diálogo. Madrid 1974

SOLE TURA, J. y AJA, E.: "Constituciones y periodos Constituyentes en España (1808-1936)". Editorial Siglo XXI. Madrid 1984

SOLOZABAL, J. J.: "El primer nacionalismo vasco". Tucur Ediciones, S.A. Madrid 1975

TRUJILLO GARCÍA, A.: "El Regionalismo". Ed. Cámara Oficial de Comercio e Industria provincial de Jaén 1977

TRUJILLO, G.: "La Regionalización del Estado, Estudios sobre el proyecto de Constitución". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1978

UNAMUNO, M.: "La raza vasca y el vascuence". - "Entorno a la Lengua Española" Colección Austral. Espasa-Calpe. Madrid 1974

VANDELLI: "El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas". Editorial Instituto Español de Administración Local. Madrid 1982

VARELA, S.: "El problema Regional en la II República". Unión Editorial, S.A. Madrid 1976

VEGA de: "La Reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente Editorial Tecnos. Madrid 1985

VEGA de, P.: "Poder Constituyente y Regionalismo" en "Trabajos del Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos". Universidad de la Laguna 1977

VICENS VIVES, J.: "Los Catalanes en el siglo XIX. Alianza Editorial. Barcelona 1986

VILLAR PALASÍ, J.L.: "Artículo 150 Leyes Marco, Leyes Orgánicas de Transferencia o Delegación y Leyes de Armonización" en "Comentarios a la Constitución Española de 1978" Tomo XI. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid 1988

VILLARROYA, T.: "Breve Historia del Constitucionalismo Español". Editorial .Planeta. Barcelona 1976

VIRGA: "Diritto Costituzionale". Milán 1957



## ARTÍCULOS Y CONFERENCIAS

AMBROSSINI: "Un tipo intermedio di Statto tra l'Unitario e il Federale carattizzato d'all autonomía regionale". Revista Diritto Publico. 1933

VEGA de, P.: " El carácter burgués de la ideología nacionalista" - Revista "Sistema" nº 16 Enero 1997.

JIMÉNEZ DE PAREA: " ¿Qué es una nación?" Diario ABC 22 de abril de 1996

FUSI, J. P.: "España Nacionalidades y Regiones". Diario ABC 7 de Abril de 1996

STRÚSTEGUI: "Nacionalismos y Regiones". (Diario "El País" 24 de Enero de 1978)

MARÍAS, J.: "Los vascos hace medio siglo" (Diario "La Vanguardia" - 15 de febrero de 1985)

MARÍAS, J.: "La Nación Española" (Diario ABC - 16 de abril de 1995)

BARREDO, J.I.: "El Estado de las Autonomías" (Diario ABC- 11 de Marzo de 1997)

PUJOL, J. "Reclamación del hecho diferencial catalán" (Diario "El Mundo"- 10 de marzo de 1997)

CLAVERO AREVALO: "Autonomía y Hechos diferenciados" en Historia de la Democracia" capítulo 24 (Diario "El Mundo")

## **DIARIOS DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

- de febrero de 1873
- 4 de noviembre de 1931
- 17 de septiembre de 1931
- 12 de mayo de 1978
- 5 de mayo de 1978
- 4 y 18 de julio de 1978